



CESC
CENTRO DE ESTUDIOS EN
SEGURIDAD CIUDADANA



Universidad
de Chile



Publicación realizada con el
apoyo de la Fundación Ford

Debates Penitenciarios 02

Boletín N° 2
Área de Estudios Penitenciarios
Agosto 2006

Editor: Hugo Frühling
Coordinadora: Olga Espinoza
Investigadores:
Víctor Covarrubias
Fernando Martínez
Carolina Viano
Priscilla Galaz

www.cesc.uchile.cl
Santa Lucía 240,
Santiago de Chile.
Teléfono (56-2) 9771528

Presentación

La crisis del sistema penitenciario no es nueva en la región ni en el mundo, sin embargo, es evidente que en los últimos años las condiciones de reclusión han empeorado como consecuencia del hacinamiento. Este factor ha incentivado el surgimiento de motines y otras expresiones de violencia en las prisiones latinoamericanas. Si a ello se suma el poder fáctico que detentan algunos grupos del crimen organizado, legitimados e incentivados por la profunda desigualdad social, resulta comprensible que se trata de un problema que tiende a volverse cada vez más complejo. Para responder a este desafío, algunos gobiernos de la región han implementado procesos de reforma de su sistema criminal. No obstante estas reformas no han sido suficientes por si solas para controlar este fenómeno, ya sea porque muchos de los juicios siguen siendo lentos y se mantiene un elevado porcentaje de presos preventivos o porque, de manera incoherente o derechamente contradictoria con los principios orientadores de las reformas, el sistema judicial ha sido presionado por sectores sociales y políticos para responder a la percepción pública de inseguridad con mayor privación de libertad efectiva.

Paralelamente, diversos grupos de la sociedad civil preocupados por el respeto de los derechos humanos de los condenados y el derecho a la justicia de las víctimas, así como organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema penitenciario, han aportado al incremento de la conciencia pública sobre este problema, especialmente por parte de los sectores que detentan el poder político y la capacidad de impulsar iniciativas legales y presupuestarias. En particular, se ha promovido la idea de que las reformas procesales en materia penal deben ser complementadas con procesos de modernización de la administración penitenciaria e incremento presupuestario, en la perspectiva de potenciar los programas de rehabilitación y reinserción social, o instar por su creación donde no los hay.

Este delicado escenario no es exclusivo de la región, sino que se reproduce también en países desarrollados como Estados Unidos, sin perjuicio de los matices inherentes a la realidad de cada estado miembro de la federación. Es por ello que, reconociendo la importancia de difundir información comparada, uno de los artículos que integra el segundo número de “Debates Penitenciarios” presenta los resultados de un informe nacional sobre las condiciones de encarcelamiento en Estados Unidos, poniendo en evidencia las situaciones de abuso de poder y violaciones a los derechos humanos de las que son víctimas presos y presas en las cárceles de ese país. Pese a las evidentes diferencias entre la realidad económica y social de Estados Unidos y la mayoría de los países de América Latina, no deja de llamar la atención que las recomendaciones planteadas por la comisión investigadora sean plenamente aplicables a estos últimos, lo que lleva por una parte a confirmar la importancia de su difusión y, por otra, a considerar la pertinencia de que en éstos se intente una iniciativa similar, con las adaptaciones propias a cada

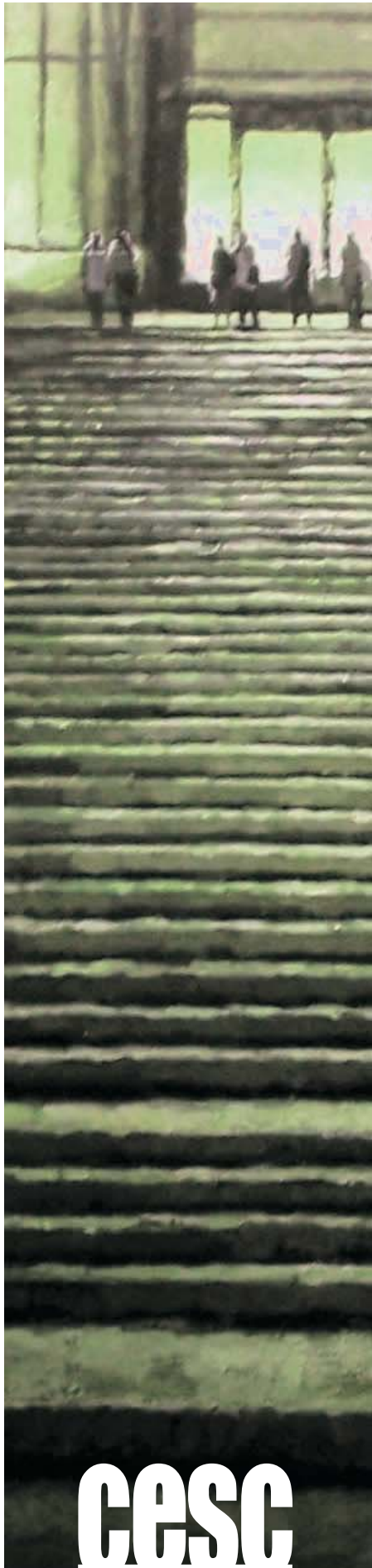
Índice

- Presentación
- Cinco Aspectos Críticos de las Instituciones Penitenciarias
- Enfrentando el Confinamiento
- Publicaciones
 - Noticias
 - Enlaces

CASC

CENTRO DE ESTUDIOS EN
SEGURIDAD CIUDADANA

Universidad de Chile



realidad jurídico institucional. Sin duda, el trabajo de una comisión independiente contribuiría no solo a transparentar la realidad penitenciaria, sino que también aportaría a mensurar muchos problemas que, como declararon operadores penitenciarios estadounidenses, el sistema no tiene ninguna posibilidad de dimensionar.

Por último, de conformidad con los objetivos del Área de Estudios Penitenciarios del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, especialmente con la búsqueda del desarrollo de políticas públicas en materia penitenciaria, el segundo número de “Debates Penitenciarios” incursiona en la descripción de las estructuras administrativas y modelos de gestión de los sistemas penitenciarios existentes en Perú y Chile. El propósito de este análisis es entregar elementos que promuevan la reflexión acerca de la forma en que las estructuras penitenciarias pueden incidir en la gestión institucional y en el cumplimiento de su misión. En este sentido, el artículo provee algunas pistas para evaluar diversos aspectos, entre ellos el reducido espacio que ocupan los programas de reinserción social, pese a ser ampliamente considerados como una fórmula eficaz para reducir la reincidencia y posibilitar la existencia de condiciones para que los egresados de las cárceles accedan en plenitud al ejercicio de sus derechos. Esta cuestión que también formó parte de las recomendaciones de la comisión que investigó la situación de las prisiones en Estados Unidos.

CESC

CENTRO DE ESTUDIOS EN
SEGURIDAD CIUDADANA

Universidad de Chile



CINCO ASPECTOS CRÍTICOS DE LAS INSTITUCIONES PENITENCIARIAS DESDE UN ENFOQUE DE GESTIÓN.

Una perspectiva general de los casos de Chile y Perú

*“Sin una estrategia, la organización es como un barco sin timón, que avanza en círculos”**

Por Nataly Ponce y Olga Espinoza

La implementación de políticas públicas sustentadas en un enfoque de gestión estratégica presenta un débil desarrollo en la mayoría de los países de América Latina [1]. Esta situación se evidencia con mayor intensidad en el ámbito de la justicia, donde si bien diversos países de la Región están impulsando la aplicación de dicha perspectiva en las actuales Reformas Procesales Penales [2], ello no se ha ampliado a otras áreas del sistema de justicia -como la civil, laboral o de familia- y menos aún a las instituciones penitenciarias, cuyas graves deficiencias repercuten en la calidad de los servicios que éstas prestan. Los notorios problemas de hacinamiento, insalubridad, corrupción, afectación a los derechos humanos, malas condiciones laborales para los agentes penitenciarios, procedimientos burocráticos y

lentitud en la concesión de beneficios penitenciarios o en la anulación de los antecedentes penales, son sólo algunos elementos que demuestran esta lamentable realidad.

La necesidad de una gestión estratégica de las instituciones penitenciarias se justifica, además, si se considera los limitados recursos económicos que los gobiernos suelen disponer para la atención de su problemática. Medidas como las concesiones de las cárceles al sector privado son salidas que países como Chile han puesto en marcha para enfrentar el hacinamiento y la escasez de los recursos públicos [3]. Sin embargo, las concesiones al sector privado resuelven el problema del hacinamiento de forma parcial y no se ha demostrado que

NOTAS

* Ross Joel y Kami Michael en Arthur Thompson, *El proceso de la administración estratégica*, en Administración Estratégica, Conceptos y casos. Ed. McGraw Hill, 11 Edición. México, 2001.

** Nataly Ponce es abogada, investigadora del Área de Gestión e Información del Centro de Estudios de Justicia de las Américas - CEJA y Olga Espinoza es abogada, coordinadora del Área de Estudios Penitenciarios del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana - CESC de la Universidad de Chile.

[1] Para efectos del presente documento se asume que la gestión estratégica es un proceso que permite a las organizaciones ser proactivas en la proyección del futuro en tres etapas: formulación, ejecución y evaluación,

logrando a través de ello los objetivos de la organización. Ver Arthur Thompson, ob. cit.

[2] Para mayor información sobre la Reforma Procesal Penal en América Latina ver www.cejamericas.org

[3] Medida que otros países de la región (además de Venezuela, Costa Rica, Belice, México y Brasil) también estarían considerando implementar. Lucía Dammert y Javiera Díaz. *Cárceles privadas. ¿Modelo de gestión penitenciaria o inversión inmobiliaria?* Observatorio N° 5. Santiago: FLACSO, 2005. Ver también <http://www.psiru.org/justice/PPRI7172.htm#RECENTPUBLICATIONS> [18.08.2006]



repercutan en una mejor calidad del tratamiento intramuros [4]. Sobre la falta de recursos públicos, estudios realizados cuestionan el ahorro que el proceso de concesiones puede significar para el Estado [5]. En consecuencia, es fundamental desarrollar una visión de políticas públicas con énfasis en gestión en el

I. OBJETIVO Y ADVERTENCIA

El presente artículo tiene como objetivo presentar un breve análisis de cinco aspectos problemáticos de las instituciones penitenciarias de Chile y Perú bajo un enfoque exclusivamente de políticas públicas y de gestión estratégica de las organizaciones [6]. Los temas que se desarrollan son: 1) necesidad de un enfoque estratégico en la gestión penitenciaria, 2) misiones institucionales en función de las cárceles, 3) estructuras que no relevan los recursos humanos como el principal capital de las organizaciones, 4) el tratamiento penitenciario en las estructuras organizativas y 5) transparencia: limitaciones para el acceso a información vía electrónica.

Se ha optado por abordar la problemática penitenciaria a partir de una visión de gestión dado que, por lo general, esta perspectiva se encuentra ausente en los estudios y propuestas para afrontar la crisis penitenciaria en los países

campo penitenciario, que promueva la ejecución de los gastos en función de objetivos prioritarios y metas realistas y que al mismo tiempo comprenda medidas de transparencia aplicables a todo el sistema penitenciario.

latinoamericanos. Por ende, se encontrará que el presente artículo no aborda diversos problemas del sistema penitenciario que usualmente son abarcados en otros estudios. Este documento se centra en un enfoque de gestión cuya carencia -en nuestra opinión-, estaría contribuyendo sustancialmente al incumplimiento de las funciones penitenciarias.

Cabe advertir que este artículo constituye únicamente un primer esfuerzo por impulsar el estudio y la evaluación de las organizaciones

“...es fundamental desarrollar una visión de políticas públicas con énfasis en gestión en el campo penitenciario...”

penitenciarias bajo un enfoque de gestión, por lo que no necesariamente comprende un análisis de todos los problemas organizacionales y funcionales centrales de las instituciones penitenciarias. Justamente, nuestra finalidad es motivar este desarrollo.

NOTAS

[4] Se aminora el hacinamiento sólo al momento de la entrada en funcionamiento de estas cárceles, pero al mantenerse la tasa de crecimiento de la población penitenciaria (que en Chile oscila entre el 6% y el 8%), se presume que en poco tiempo nuevamente se genere un problema de sobrepoblación. Bernardita Williamson, *Políticas y Programas de Rehabilitación y Reinserción de Reclusos: Experiencia comparada y propuestas para Chile*.

Fundación Paz Ciudadana, Chile, 2004.

[5] Lucía Dammert y Javiera Díaz, ob. cit. Ver también los informes de Prison Privatisation Report Internacional. Disponible en Internet: <http://www.psiu.org/ppri.asp> [20.08.2006].

[6] Se tomará como referencia Gendarmería de Chile - GENCHI y el Instituto Nacional Penitenciario de Perú -INPE.



II. CINCO ASPECTOS CRÍTICOS DE LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PENITENCIARIAS

1. Necesidad de un enfoque estratégico en la gestión penitenciaria

Los problemas que se presentan en el ámbito penitenciario son similares en diversos países del mundo y de Latinoamérica. Como se ha mencionado al comenzar este trabajo, deficiencias como la sobrepoblación penal, corrupción o las debilidades institucionales para ejecutar las penas alternativas a la privación de libertad son aspectos que deben ser atendidos bajo un enfoque de gestión estratégica. Contrariamente a ello, es usual que las medidas adoptadas en el sistema penitenciario se orienten hacia la atención de los problemas más urgentes e inmediatos que, junto con las funciones administrativas a cargo de estas organizaciones, terminan abarcando todo el tiempo y los recursos disponibles para la gestión penitenciaria. Sin perjuicio de la importancia de responder con eficiencia ante este tipo de problemas, sostenemos que el ámbito penitenciario exige la adopción de medidas estratégicas articuladas, que coadyuven sostenidamente al cumplimiento de sus principales fines.

En este sentido, consideramos que la aplicación de un enfoque estratégico en las instituciones penitenciarias comprendería en primer lugar la identificación de los principales problemas en estas organizaciones y sus posibles causas, con relación al cumplimiento de sus objetivos fundamentales. En efecto, la elaboración de un adecuado diagnóstico en materia penitenciaria debe comprender una auditoría del entorno penitenciario -incluyendo un análisis

y proyección de la demanda carcelaria y de las penas alternativas-, de las competencias de la organización, de su cultura corporativa y de las fortalezas y debilidades internas que ella presenta.

Una segunda fase consistiría en la identificación de las opciones que en esta materia pueden adoptarse frente a los problemas detectados en el diagnóstico. En esta parte se definirán los vectores que regirán el comportamiento de la institución penitenciaria, así como sus objetivos globales y su proyección en la sociedad. Para ello se valorará cada uno de los aspectos comprendidos en el diagnóstico, dando especial atención a la cultura organizacional.

Un tercer momento en la gestión estratégica del sistema penitenciario se vincula con la formulación de las estrategias. En esta fase, las opciones a las que se ha aludido en el párrafo

“...el ámbito penitenciario exige la adopción de medidas estratégicas articuladas, que coadyuven sostenidamente al cumplimiento de sus principales fines.

anterior se convertirán en planes concretos. Se definirán los responsables a cargo de la implementación de las estrategias y se fijarán las metas, actividades y presupuesto necesario para su consecución. Es primordial que en esta fase se establezcan plazos específicos para cada uno de los proyectos penitenciarios e indicadores de gestión que permitan monitorear su implementación.

Finalmente, la gestión estratégica del sistema penitenciario requiere una fase de monitoreo y evaluación a fin de medir el desempeño de la organización y de sus operadores en el



cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias adoptadas. Para ello es fundamental que las organizaciones penitenciarias cuenten y apliquen los indicadores de gestión diseñados de forma periódica.

Después de esta sucinta presentación sobre las fases que comprendería la gestión estratégica de las instituciones penitenciarias, a continuación expondremos algunos comentarios sobre la situación de Gendarmería de Chile (GENCHI) y el Instituto Nacional Penitenciario de Perú (INPE).

De acuerdo a la información disponible en su portal electrónico, GENCHI carecería de un diagnóstico integral sobre la problemática que presenta, así como de un plan estratégico institucional para afrontar dichas dificultades. Si bien la página web muestra la existencia de un Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que desarrolla la misión, visión y lo que serían los objetivos estratégicos de la organización, el mismo está construido en función de un enfoque de género, careciendo de estrategias, metas e indicadores de gestión sobre toda la actividad penitenciaria. Por tanto, los únicos documentos con que GENCHI contaría son el diagnóstico de la situación penitenciaria desde una perspectiva

de género y los productos que debe cumplir como parte del PMG desde un enfoque de género [7], ambos referenciados pero no accesibles a través de su página web.

En cuanto al INPE, cabe señalar que, en el año 2003, se aprobó el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, documento que contiene un planteamiento del problema del sistema penitenciario en Perú, así como el diseño de políticas para enfrentarlo a partir de la inversión en construcción de infraestructura y en tratamiento a través de la salud, educación, asistencia psicológica, social y legal, entre otras medidas. Sin embargo, el portal del INPE no presenta información sobre la ejecución de

“...es fundamental que las organizaciones penitenciarias cuenten y apliquen los indicadores de gestión diseñados de forma periódica.”

dicho Plan o la elaboración y aplicación de los instrumentos necesarios para ello. De otro lado, si bien el INPE señala contar con un Plan Estratégico institucional [8], este documento tampoco es accesible vía electrónica, por lo que no es posible afirmar que el INPE cuente con objetivos, estrategias, metas e indicadores de gestión adecuados.

NOTAS

[7] Disponible en Internet: <http://www.gendarmeria.cl> [18.08.2006]

[8] Disponible en Internet: <http://www.inpe.gob.pe> [20.08.2006]



2. Misiones institucionales en función de las cárceles

Toda organización, sea pública o privada, debe contar con principios, valores, una visión y una misión que la diferencien de las demás [7]. Uno de los elementos básicos para ejecutar una gestión estratégica es el adecuado desarrollo de la misión de la organización. La misión es definida como el propósito, finalidad o razón de ser de una entidad [8], que permite identificar las funciones primordiales que ésta desempeña en la sociedad y conocer su carácter y filosofía básicos. La misión debe estar representada en cada uno de los objetivos de la organización y motivar a los actores vinculados con ella a ser parte activa de su razón de ser (empleados, socios, clientes o usuarios, proveedores, etc.) [9].

En resumen, desde un enfoque de gestión, la misión de una organización orienta y delimita los objetivos y todas las actividades que en ella se cumplen. Desde esta perspectiva, analicemos a continuación las misiones de las instituciones penitenciarias de Chile y Perú, las mismas que han sido tomadas de sus respectivos portales electrónicos.

La misión de GENCHI es *“atender, vigilar y asistir a las personas que por resolución de las autoridades competentes, fueron detenidas, privadas de libertad o con libertad restringida, contribuyendo a su reinserción social”*. Asimismo, el INPE fija como su misión *“dirigir y controlar técnica y administrativamente el Sistema Penitenciario Nacional asegurando una adecuada*

política penitenciaria orientada a: la reeducación, rehabilitación y reincorporación del interno a la sociedad; el establecimiento y mantenimiento de la infraestructura penitenciaria; así como del marco de seguridad necesaria para el tratamiento a través de los procesos y programas que ejecuta”.

Un aspecto crítico en ambas misiones es que si bien, tanto en Chile como en Perú, GENCHI e INPE son las únicas entidades del Estado responsables de la ejecución de las penas privativas de libertad así como de aquellas alternativas a ésta, sus misiones priorizan la atención de las personas detenidas o de los internos, es decir, focalizan su razón de ser en las cárceles y no en la ejecución de aquellas medidas o penas que no involucran privación de libertad.

Esta situación podría explicarse en el hecho de que en ambos países los sistemas de justicia

“...en resumen, desde un enfoque de gestión, la misión de una organización orienta y delimita los objetivos y todas las actividades que en ella se cumplen...”

criminal han preponderado de manera integral la cárcel como la regla general y no excepcional, tanto durante el proceso penal como en la ejecución de la pena. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que hace más de cinco años Chile inició la implementación de una Reforma Procesal Penal que ha señalado tener como uno sus objetivos primordiales cambiar esta regla. En Perú la Reforma Procesal Penal ha comenzado el 01 de julio de 2006 y también se orienta a la excepcionalidad de la detención. En ninguno

NOTAS

[9] Humberto Serna, *Gerencia Estratégica*, 3R Editores, Colombia, 2003, pág.23.

[10] Arthur Thompson, *Las tres tareas en la creación de la estrategia*, en Administración Estratégica, Conceptos y

casos. Ed. McGraw Hill, 11 Edición. México, 2001. [1 1] I v a n T h o m p s o n , <http://www.promonegocios.net/mercadotecnia/mision-concepto.htm>



de los dos países los cambios de modelo procesal penal han originado que las instituciones penitenciarias modifiquen sus misiones, objetivos o estrategias con respecto al tratamiento en libertad. Es más, ellas siguen presentando graves deficiencias para responder a la problemática carcelaria [12], al mismo tiempo que debilidades para ejecutar eficientemente las medidas y penas alternativas [13].

El impulso serio de un sistema de penas alternativas a la libertad requiere no sólo de normas procesales, sino de estructuras, sistemas operacionales y funcionales y recursos humanos que otorguen un papel preponderante al tratamiento resocializador en libertad. Una primera acción para orientar en este sentido las actuales organizaciones penitenciarias de Chile y Perú podría ser la inclusión, en sus respectivas misiones institucionales, de los propósitos que persiguen con relación a la ejecución de las penas alternativas a la cárcel y, en ese marco, fijar también objetivos estratégicos institucionales y modificar sus actuales estructuras. Pareciera ser que mientras ello no se verifique, las organizaciones penitenciarias seguirán presentando falencias organizacionales, presupuestales y otras

relacionadas con aspectos de gestión que las limitan para cumplir dichas funciones.

Por otra parte, las misiones de GENCHI e INPE también muestran la ausencia de una consideración de todos los actores relacionados con el sistema penitenciario, lo cual redundará en las estrategias que se implementan para relacionarse con éstos a fin de cumplir con sus propósitos. Sobre el particular, postulamos que toda institución penitenciaria debe valorar la existencia de por lo menos cuatro actores [14]. En primer lugar, los usuarios del sistema **penitenciario**, compuesto por quienes se encuentran procesados o condenados en privación de libertad o aquellas personas que

“...El impulso serio de un sistema de penas alternativas a la libertad requiere no sólo de normas procesales, si no de estructuras, sistemas operacionales y funcionales y recursos humanos que otorguen un papel preponderante al tratamiento resocializador en libertad...”

cumplen penas alternativas a ellas y que deben constituir el objetivo primordial de la actuación estatal en materia penitenciaria.

En segundo lugar, los **agentes penitenciarios**, esto es, todos los recursos humanos con que cuentan las organizaciones penitenciarias y que constituyen su principal capital para lograr la

NOTAS

[12] Graficada en la falta de capacitación e infraestructura inadecuada, personal de vigilancia y profesional insuficiente, falta de control judicial externo, etc. Ver *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2006*, Universidad Diego Portales. Chile, 2006; Joerg Stippel, *Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile*. Chile: LOM Ediciones, 2006; Defensoría del Pueblo del Perú, Informe Defensorial N° 11: *Derechos humanos y sistema penitenciario: supervisión de derechos humanos de personas privadas de libertad*, Perú, 2001; *La Ejecución de la Pena Privativa de Libertad. Análisis y perspectivas para una reforma penitenciaria*. Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría. Lima, 2004.

[13] Por ejemplo, en el 2001 en Chile se planteó la creación

de un órgano independiente de Gendarmería que se encargue de garantizar la ejecución de las medidas y penas alternativas a la cárcel, considerando la gama de mecanismos alternativos introducidos con la Reforma Procesal Penal y las falencias de la actual institución penitenciaria para afrontarlas. Ministerio de Justicia y Fundación Paz Ciudadana. *Documento de Trabajo Propuesta de Diseño Organizacional del nuevo Órgano Responsable de la Ejecución de las Medidas Alternativas*, Chile, 2001. [14] Nataly Ponce y Patricia Flores, proyecto “Mejora de la Gestión de los Recursos Humanos del Instituto Nacional Penitenciario” para el Ministerio de Justicia de Perú, 2003.



reinserción de los usuarios. Se asume que el sistema penitenciario debe buscar que sus trabajadores tengan un compromiso e identificación con las misiones y visiones institucionales. Como un tercer actor debe considerarse a la **comunidad** y a la **sociedad civil**, en tanto que su involucramiento resulta fundamental para facilitar el proceso de reintegración que persiguen los sistemas penitenciarios, máxime tomando en cuenta que la cárcel disminuye las habilidades sociales y laborales de quienes pasan por ellas. Asimismo, la importancia de la comunidad y la sociedad civil implica reconocer que las instituciones

penitenciarias son entidades que ejecutan programas con recursos públicos, por lo que deben rendir cuentas (accountability) y garantizar el acceso a la información a la comunidad sobre los servicios que brindan.

Finalmente, dado que para lograr mejoras en materia penitenciaria se requiere que las instituciones a cargo coordinen con los otros operadores del sistema de justicia criminal y con distintas instituciones del Estado, será importante considerar al **Gobierno** como un **cuarto actor**.



3. Estructuras que no relevan los recursos humanos como el principal capital de las organizaciones

El recurso humano es el principal capital de toda organización. En el actual proceso de globalización, el éxito de las organizaciones modernas se sustenta en su alto grado de competitividad. La base de esa competitividad es la integración efectiva y eficiente de sus recursos humanos, que permiten a la organización desarrollar las estrategias y cumplir las metas trazadas. La piedra angular y esencia del desarrollo organizacional es el factor humano [15] .

Uno de los aspectos que permite identificar la gestión estratégica de los recursos humanos en una organización es la ubicación o peso que tiene el departamento a cargo de dicha gestión en la estructura general. El nivel jerárquico, la ubicación y la dependencia de dicho departamento revelan la importancia que la institución le da al potencial humano que posee. Al respecto los autores Ghoshal y Bartlett sostienen que hay una cuestión central en la reestructuración corporativa que usualmente se pasa por alto: “las organizaciones no pueden enfrentar los cambios si primero no revitalizan a su personal” [16] .

Teniendo en cuenta lo anteriormente indicado y a la luz de los organigramas de GENCHI e INPE, podemos sostener que ninguna de las dos instituciones penitenciarias presenta un posicionamiento estratégico de sus

departamentos a cargo de la gestión del potencial humano. Al analizar el organigrama de GENCHI se observa que el *Departamento de Personal* depende de la Secretaría Administrativa y se sitúa en el mismo nivel administrativo que los departamentos de logística, infraestructura y de contabilidad. La misma situación se evidencia en el INPE, donde la *Oficina de Recursos Humanos* es parte de la Oficina de Administración que a su vez es responsable de gestionar los recursos económicos y logísticos.

Como ya se ha mencionado, un tratamiento diferenciado y estratégico de los recursos humanos es fundamental para el cumplimiento de los objetivos institucionales, enfoque que resulta particularmente importante en las instituciones penitenciarias, cuya misión resocializadora intra y extramuros y de seguridad

“...el recurso humano es el principal capital de toda organización...”

al interior de las cárceles, tiene como principales responsables a personas humanas. En este sentido, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de España constituye un interesante ejemplo de cómo una organización penitenciaria otorga un mayor peso y ubicación estratégica a la gestión de sus recursos humanos. En esta institución todo lo concerniente al personal está a cargo de una Subdirección General dedicada de manera exclusiva a esos fines, que depende directamente de la Dirección General Nacional y que tiene el mismo nivel jerárquico que los departamentos de Tratamiento y de Inspección [17] .

NOTAS

[15] Ministerio de Salud del Perú, Programa de Fortalecimiento, Capacitación y Gestión, documento *Gestión de los Recursos Humanos*, página 19, Perú, 1999. Disponible en <http://www.minsa.gob.pe>

[16] Ghoshal y Bartlett, *The Individualized Corporation*:

A Fundamentally New Approach to Management, William Heinemann, Inglaterra, 1997.

[17] Organigrama disponible en <http://www.mir.es/instpeni/organigrama/servicioscentrales.htm>



4. Recursos humanos como el principal capital de las organizaciones

Atendiendo a la importancia de la representación de la misión institucional en la estructura organizativa, conviene analizar el nivel de coherencia entre las estructuras penitenciarias y dichas misiones. En ese sentido, si asumimos que la misión fundamental de los sistemas penitenciarios es el tratamiento dirigido a lograr la reinserción social de las personas sentenciadas a penas privativas o no privativas de libertad, la estructura de sus instituciones debería reflejar la importancia de las oficinas o divisiones dedicadas a desempeñar funciones relacionadas con este tema fundamental.

Se verifica que en el INPE el tratamiento recae sobre una Oficina General denominada “De Tratamiento”, que depende directamente del Presidente y centraliza estas funciones a nivel nacional, por lo que se podría afirmarse que esta instancia se encuentra en una ubicación relevante. Por su parte, en Gendarmería de Chile las responsabilidades de tratamiento recaen en el “Departamento de Readaptación” y en el “Departamento de Tratamiento en el Medio

Libre” que tienen el mismo nivel que los Departamentos de Logística, Contabilidad o de Presupuesto. Este hecho denotaría la asignación de un menor peso y papel estratégico a nivel organizativo. Teniendo en cuenta que el tratamiento y la seguridad son los principales objetivos de las instituciones penitenciarias en estudio, consideramos que la dependencia

directa de la Oficina General de Tratamiento a la Dirección que se observa en la estructura del INPE, sería más apropiada que lo que se refleja en GENCHI, donde el Departamento de Readaptación no tiene un peso particularmente relevante respecto a otros Departamentos.

Asimismo, con relación a la asistencia penitenciaria, a diferencia del Perú, donde los servicios de salud, psicología, legal, social y religiosa están a cargo de la Oficina General de Tratamiento, en Gendarmería la salud de los internos está a cargo de una oficina independiente del Departamento de Readaptación, denominada Área Médica. La existencia de esta área sugiere la mayor relevancia que la institución estaría dando a este servicio, cuestión que tendría que verificarse en la práctica.

De otro lado, un aspecto que merece atención especial sobre la importancia que el sistema

“...si asumimos que la misión fundamental de los sistemas penitenciarios es el tratamiento dirigido a lograr la reinserción social [...] la estructura de sus instituciones debería reflejar la importancia de las oficinas o divisiones dedicadas a desempeñar funciones relacionadas con este tema fundamental...”

penitenciario otorga al tratamiento, se vincula con las Penas Alternativas. Se advierte el ejercicio de duplicidad de funciones entre las oficinas de tratamiento en el medio libre de GENCHI y del INPE, dado que ambas instancias asumen la labor de tratamiento de quienes recibieron una pena alternativa a la cárcel y al mismo tiempo dar asistencia post carcelaria

NOTAS

[18] Ya sea de salida diaria (salida controlada al medio libre, en Chile, o beneficio de semi libertad, en Perú) o de libertad condicional. Ver, para el caso chileno, el Reglamento

de Establecimientos Penitenciarios y la Ley de Medidas Alternativas (Ley 18216) y, para el caso peruano, el Código de Ejecución Penal y su Reglamento.



a quienes accedieron a un beneficio penitenciario [18].

La preocupación por esta duplicidad se sustenta en las siguientes razones. Primero, en el perfil del público atendido, pues se presume que quienes cumplieron una pena privativa de libertad tendrían un mayor involucramiento delictivo que aquellos cuyas infracciones fueron más leves. Segundo, en los lazos comunitarios, pues quienes pasaron por la prisión perdieron vínculos o se distanciaron de la familia y la comunidad, a diferencia de quienes nunca se desligaron de ellos. Tercero, en la estrategia de intervención, pues los profesionales responsables deberán elaborar estrategias de trabajo distintas en razón de la diferencia de perfil, expectativas, necesidades y dado la existencia de una mayor discriminación e intolerancia hacia personas que están o han estado en prisión. Todo ello dificulta la generación de experticia, obstaculiza la optimización de los escasos recursos humanos e impide el desarrollo de acciones de seguimiento y control.

Ante estos problemas, una salida podría ser la creación de un órgano técnico autónomo, distinto de Gendarmería o del INPE, a cargo exclusivo de la gestión y ejecución de las penas alternativas a la cárcel y también aquellas medidas alternativas que promueve la Reforma Procesal Penal [19]. Específicamente con relación a las penas alternativas a la cárcel, una segunda posibilidad que planteamos es la modificación de la estructura, misión y objetivos de las instituciones penitenciarias, de tal forma que se promueva un nivel estratégico de los órganos a cargo de ella, con independencia de aquel responsable del tratamiento post penitenciario. Para ello, se requeriría realizar previamente un análisis de factibilidad técnica, principalmente en cuanto al diseño organizacional y recursos necesarios, así como estudio de costos e inversión, de tal forma que se elabore una propuesta integral encaminada a producir un impacto significativo en la reintegración social, en la disminución de reincidencia y en la mejora de la percepción de seguridad ciudadana.

NOTAS

[19] Tal como fue planteado por Fundación Paz Ciudadana, ver Nota al Pie N° 13. Cuando hablamos de medidas alternativas nos referimos a las salidas alternativas al juzgamiento o a la persecución penal tradicional, promovidas en las Reformas Procesales Penales de los países de América Latina (tales como el principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento o la terminación anticipada

del proceso).



5. Transparencia: limitaciones para el acceso a información vía electrónica.

Toda institución pública tiene el deber de exponer y someter a la evaluación de la ciudadanía la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la sociedad les confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de sus servidores [20]. Por tales motivos, en esta parte del artículo presentamos una breve indagación sobre el nivel de accesibilidad a información pública básica por parte de GENCHI y el INPE, a partir de lo publicado en sus respectivos portales electrónicos. Para ello, valoramos tres tipos de información: 1) información actualizada relativa a la asignación y uso de los recursos económicos (presupuesto institucional y presupuesto ejecutado), 2) información sobre las normas o instrumentos de gestión que regulan la organización y 3) información de orientación ciudadana, tal como los procedimientos a seguir para la obtención de beneficios penitenciarios, anulación de antecedentes penales, entre otros.

Con relación al primer punto, de la revisión de las páginas web del INPE es posible extraer datos actualizados sobre su presupuesto anual asignado y el ejecutado trimestralmente [21], así como sobre los gastos que se efectúan en recursos humanos y el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones. Sin embargo, en el caso de GENCHI no fue posible identificar

ninguna información sobre el presupuesto institucional [22]; respecto a las contrataciones no se obtuvo información sobre los procesos de contratación y adquisiciones, salvo información general referida al proceso de concesión de prisiones a privados.

Sobre el segundo punto, relacionado con las normas o instrumentos de gestión de las instituciones penitenciarias, en el caso del INPE no fue posible acceder al Código de Ejecución (sólo se encontró su Reglamento) ni a otras normas que ordenen la composición orgánica del INPE (leyes orgánicas, reglamentos, manuales e instrumentos operativos). En el

“...toda institución pública tiene el deber de exponer y someter a la evaluación de la ciudadanía la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la sociedad les confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de sus servidores...”

caso de GENCHI, si bien presenta la Ley Orgánica de Gendarmería y el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, tampoco se accedió a los manuales e instrumentos operativos que facilitan y ordenan la gestión de la institución, con excepción de información general sobre el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) desde un enfoque género, comentado en el primer punto de este artículo.

Con respecto a la información de orientación a los usuarios, se observa que los portales electrónicos de GENCHI y el INPE contemplan

NOTAS

[20] José Luis Tesoro, Transparencia y medios virtuales. Disponible en Internet: <http://www.revistaprobidad.info/008/art06.html> [18.08.2006].

[21] De acuerdo al link de transparencia del INPE, para el año 2006 cuenta con un Presupuesto Inicial de Apertura de 151.534.734 soles (aproximadamente 46.784.420 dólares), de los cuales en el primer trimestre se ejecutó 35.277.089

(aproximadamente 10.891.351 dólares).

[22] No obstante, al revisar la información contenida en el portal de la Dirección de Presupuestos de Chile, se puede identificar que el presupuesto ejecutado el 2005, por Gendarmería de Chile fue de 119.558.501.000 pesos chilenos (aproximadamente 223.058.904 dólares). Disponible en Internet: <http://www.dipres.cl> [20.08.2006]



links sobre los procedimientos a seguir para obtener beneficios penitenciarios, libertad condicional, reducción de condena o remisión

III. Conclusiones

A modo de conclusión planteamos que es urgente incorporar una visión de gestión estratégica en el manejo de las instituciones penitenciarias, especialmente aquellas de América Latina, como Gendarmería de Chile y el Instituto Nacional Penitenciario de Perú, a fin de enfrentar los graves problemas descritos en este trabajo.

Mientras que las instituciones penitenciarias no fijen y ejecuten objetivos, metas, estrategias e indicadores bajo un enfoque de gestión estratégica, el comportamiento de dichas organizaciones seguirá concentrándose en la atención de los problemas más urgentes e inmediatos, dejando de lado el diseño e implementación de acciones dirigidas a solucionar, de manera sostenida, los problemas de fondo evidenciados en el campo penitenciario.

El desarrollo de una adecuada administración del sistema penitenciario comprende la gestión estratégica de los recursos humanos que laboran en las organizaciones penitenciarias, esto es, la valoración y el aprovechamiento del potencial humano (profesionales, técnicos, oficiales y

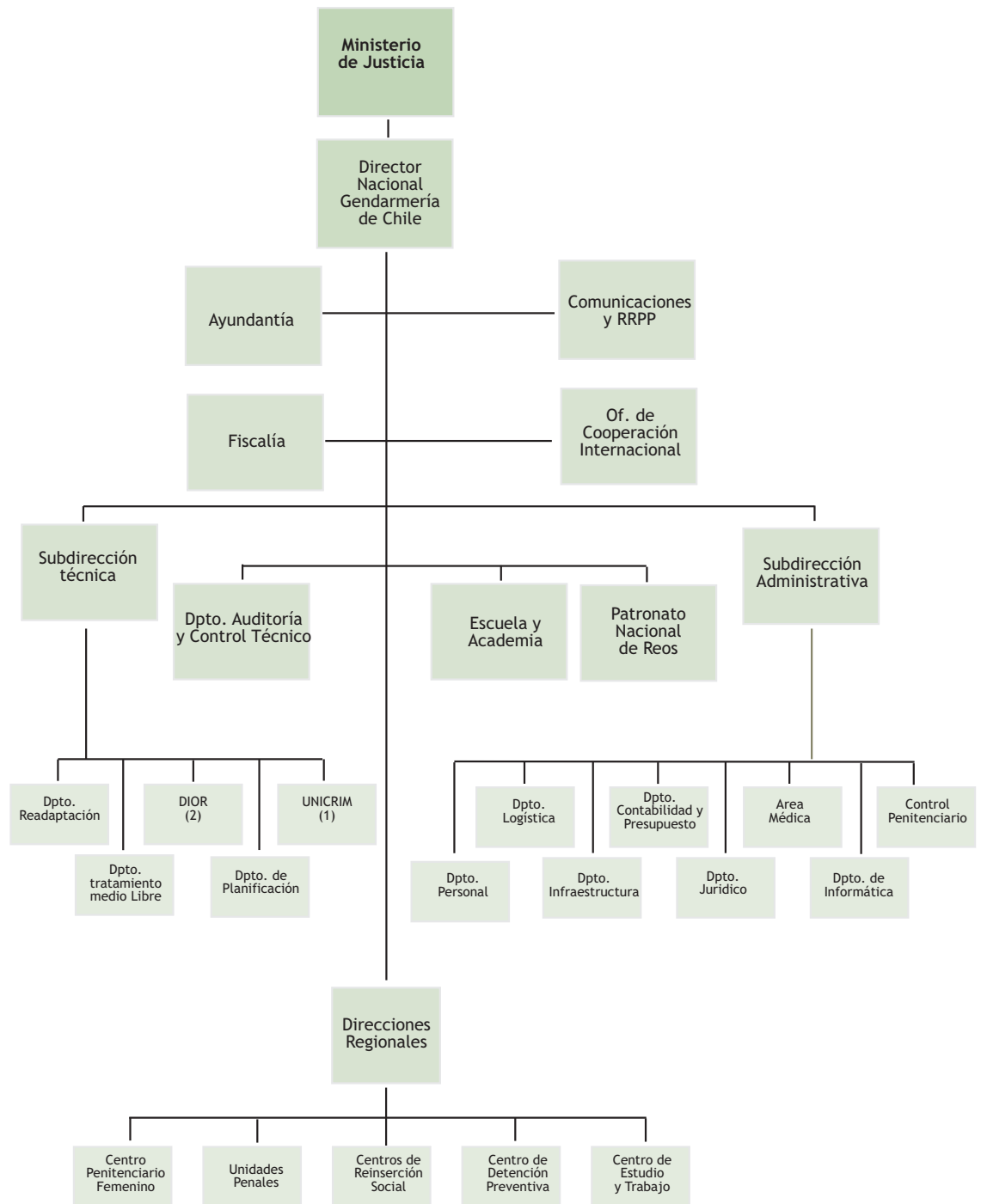
condicional de la pena por trabajo o estudio, eliminación de antecedentes, entre los más importantes.

vigilantes) de dichas instituciones, puesto que son los que garantizarán el éxito o fracaso de la misión institucional. Asimismo, es fundamental que las instituciones penitenciarias implementen políticas de transparencia y acceso a la información, aprovechando para ello la tecnología disponible.

Finalmente, es indispensable que Gendarmería de Chile y el Instituto Nacional Penitenciario de Perú realicen cambios en materia de gestión y organización, relacionados con la ejecución e impulso de las penas alternativas a la privación de libertad, lo cual resulta prioritario en el contexto de la excepcionalidad de la cárcel propulsado por las Reformas Procesales Penales que vienen implementándose en los países latinoamericanos.

Organigrama de Gendarmería de Chile

fuelle: www.gendarmeria.cl



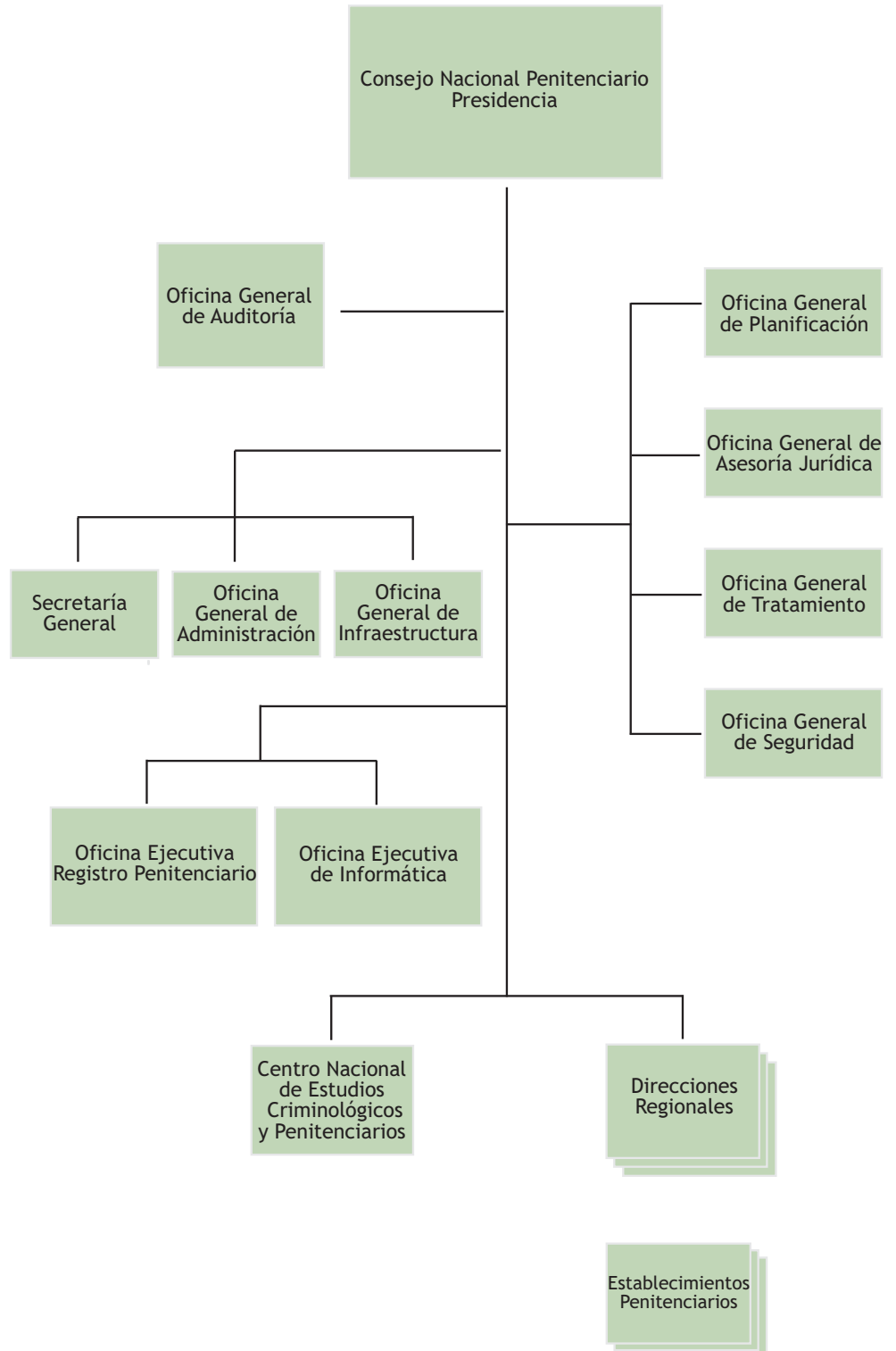
El Esquema representa la estructura básica de Gendarmería de Chile y no todos los Departamentos y Unidades que componen la institución.

(1) Unidad de Investigación Criminológica

(2) Departamento de Institución, Organización y Reglamentación

Organigrama del Instituto Nacional Penitenciario

fuelle: www.inpe.gob.pe



ENFRENTANDO EL CONFINAMIENTO

Informe de la Comisión de Seguridad y Abuso en las prisiones de los Estados Unidos de América

En el mes de marzo de 2005, la Comisión sobre Seguridad y Abuso en las Prisiones de los Estados Unidos de América inició el trabajo destinado a elaborar el primer informe nacional sobre las condiciones de las cárceles y prisiones de los Estados Unidos de América durante casi tres décadas. Durante el transcurso de un año, la Comisión llevó a cabo cuatro audiencias públicas en distintas ciudades de los Estados Unidos de América, visitó cárceles y prisiones, se asesoró con distintos expertos de numerosas ramas, y realizó un informe minucioso de la investigación e información obtenida sobre la violencia y abuso en las instalaciones correccionales de los Estados Unidos de América.

El informe final de la Comisión, es el resultado de un extenso año de investigaciones. Este informe se dio a conocer el día 8 de Junio de 2006

en Washington, D.C., en forma conjunta con la audiencia del Subcomité Judicial del Senado de los Estados Unidos de América sobre Correcciones y Rehabilitación, en la que testificaron cinco miembros del Subcomité. El informe ha recibido mucha atención y apoyo de legisladores, profesionales penitenciarios, defensores de la reforma carcelaria y de miembros de los medios de difusión de noticias de los Estados Unidos de América, y existe un interés en aumento sobre dicho informe fuera de los Estados Unidos de América, particularmente en América Latina. Esta respuesta positiva y amplia al informe es una clara señal de que una verdadera reforma de cárceles y prisiones está a nuestro alcance. Los miembros del subcomité y el personal se encuentran, actualmente, trabajando para

capitalizar el apoyo inicial y hacer efectivas las recomendaciones efectuadas en los sistemas correccionales a través de los Estados Unidos de América.

En Enfrentando el Confinamiento, la Comisión concluye que existen serios inconvenientes en la administración penitenciaria aunque también identifica las prácticas prometedoras y el fuerte liderazgo en algunas cárceles y prisiones que contradicen la idea de que la violencia y el abuso son factores inevitables de la vida entre rejas. Este resumen presenta las conclusiones claves de la Comisión y sus 30 recomendaciones.

“...las prácticas prometedoras y el fuerte liderazgo en algunas cárceles y prisiones contradicen la idea de que la violencia y el abuso son factores inevitables de la vida entre rejas...”

El informe completo, de 120 páginas, se encuentra disponible únicamente en <http://www.prisoncommission.org/report>

La Comisión se encuentra co-presidida por Nicholas de B. Katzenbach, ex Procurador General de los Estados Unidos de América y John J. Gibbons, ex Presidente del Tribunal Federal de Apelaciones (U.S. Court of Appeals) por el Tercer Circuito (Third Circuit), y está formada por otros miembros prominentes, tales como William S. Sessions, ex Director del FBI y el Dr. James Gilligan, reconocido experto en violencia. Entre los 20 miembros del panel, se encuentran Republicanos y Demócratas, Conservadores y Liberales, aquellos que administran sistemas correccionales y aquellos

CASC

CENTRO DE ESTUDIOS EN
SEGURIDAD CIUDADANA

Universidad de Chile



que litigan en representación de los prisioneros, especialistas, y personas con una extensa historia de servicio público y amplia experiencia en la administración de justicia. Los miembros se mencionan en una lista en la parte inferior

del presente documento. La Comisión se encuentra provista de personal y financiada por el Instituto de Justicia Vera (Vera Institute of Justice), en la ciudad de Nueva York, institución miembro de Altus Global Alliance.

Resumen de las Conclusiones y Recomendaciones de la Comisión

Lo que sucede dentro de las cárceles y prisiones no permanece dentro dichas cárceles y prisiones. Llega a los hogares junto con los presos después de que recuperan su libertad y con los oficiales correccionales al final de cada turno diario. Cuando las personas viven y trabajan en lugares o establecimientos que son inseguros, insalubres, improductivos, o inhumanos, llevan los efectos a sus hogares junto con ellos. Debemos crear condiciones seguras y productivas de confinamiento, no sólo porque es lo correcto sino porque influye en la seguridad, salud y prosperidad de todos nosotros. El conteo diario de presos en los

Estados Unidos de América ha sobrepasado la cifra correspondiente a 2.2 millones. Durante el transcurso de un año, 13.5 millones de personas pasan su tiempo entre rejas o en prisión y el 95 por ciento de ellas, eventualmente, regresan a nuestras comunidades. Aproximadamente 750.000 hombres y mujeres trabajan en las instalaciones correccionales de los Estados Unidos en calidad de oficiales de línea u otro personal. Los Estados Unidos de América gasta más de 60.000 millones de dólares por año en tratamientos de corrección y rehabilitación. Muchos de quienes se encuentran encarcelados provienen de y regresan a vecindarios Latinos y Afro-americanos, y la estabilidad de aquellas

comunidades produce un efecto en la salud y seguridad de la totalidad de las ciudades y estados. Si alguna vez existió una época en que las consecuencias públicas del confinamiento no producían interés alguno, esa época afortunadamente ya pasó.

Algunas personas reclusas en nuestras cárceles y prisiones han cometido delitos graves y

“Los Estados Unidos de América gasta más de 60.000 millones de dólares por año en tratamientos de corrección y rehabilitación. Muchos de quienes se encuentran encarcelados provienen de y regresan a vecindarios Latinos y Afro-americanos, y la estabilidad de aquellas comunidades produce un efecto en la salud y seguridad de la totalidad de las ciudades y estados.”

violentos. Nosotros podemos en forma legítima privarlos de su libertad, pero no podemos permitir que ninguna persona que se encuentre encarcelada sea víctima de otros presos, sea abusada por los oficiales o no sea atendida por los médicos. Debemos recordar que nuestras cárceles y prisiones son una parte integral del sistema judicial y no una parte separada del mismo.

Existen aproximadamente 5.000 cárceles y prisiones para adultos en los Estados Unidos de América - y ninguna exactamente igual. Algunas se encuentran subsistiendo, mientras que otras se conservan exitosamente y trabajan para el interés público. Para tener éxito, los



administradores de las cárceles o prisiones deben enfrentar violaciones de presos, violencia de bandas, el uso de la fuerza excesiva de los oficiales, enfermedades contagiosas, falta de información confiable, y una gran cantidad de otros problemas. La solución a estos problemas conlleva dedicación y dólares. Pero no existe razón alguna para que la salud y la seguridad se limiten a ciertas instalaciones correccionales únicamente, ni tampoco existe razón para que,

incluso, los mejores establecimientos no puedan realizar una mayor contribución a la seguridad pública y a la salud pública. Las conclusiones y recomendaciones esbozadas en líneas generales a continuación, y examinadas en detalle en el informe de 120 páginas de la Comisión, señalan los inconvenientes más urgentes que enfrentan los tratamientos de corrección y rehabilitación en la actualidad y las reformas que pueden y deben tener lugar.

“Nosotros podemos en forma legítima privarlos de su libertad, pero no podemos permitir que ninguna persona que se encuentre encarcelada sea víctima de otros presos, sea abusada por los oficiales o no sea atendida por los médicos.”

I. CONDICIONES DE CONFINAMIENTO

1.1. Violencia

Conclusión: La violencia constituye un serio problema en las cárceles y prisiones de los Estados Unidos de América.

Existen pruebas alarmantes sobre agresiones individuales y hábitos de violencia en algunas cárceles y prisiones federales. Los oficiales correccionales han comunicado a la Comisión sobre el miedo casi constante que sienten de ser agredidos. Los presos narraron la violencia de bandas, las violaciones, los malos tratos de los oficiales y, en una gran cárcel, el hábito de hacer desnudar y registrarlos en forma ilegal y humillante. El Ex-Guardia de Florida Ron McAndrew describió grupos reducidos de oficiales que operaban como “la policía” (“goon squads”) para abusar de los presos e intimidar a otros agentes penitenciarios.

En febrero de 2006, mientras la Comisión se reunía en Los Ángeles para llevar a cabo la audiencia final, más de mil presos se agredieron entre sí en las cárceles del condado de Los

Ángeles. Fueron días de violencia que la prensa describió como disturbios y motines. En dicha audiencia, el Secretario de Correcciones de California Roderick Hickman comentó a la Comisión: “Francamente, nadie niega que exista violencia en las cárceles y prisiones de este país.”

Conclusión: Nosotros conocemos las condiciones que provocan la violencia en las instalaciones correccionales y, en consecuencia, también conocemos la manera de prevenirlas.

La violencia y el abuso no son inevitables. Cada instalación correccional puede proveer un ambiente seguro para sus presos y su personal. Donald Specter, director del Departamento Legal Carcelario (Prison Law Office) en California, comentó a la Comisión: “Las prisiones no tienen que ser tan peligrosas ni violentas como lo son. La cultura de nuestras prisiones dicta prácticamente el nivel de violencia que se tendrá en ellas. Y si se cambia esa cultura, se reducirá la violencia.”

La mayoría de las prisiones y muchas de las cárceles confinan un número de personas mucho



mayor al que sus capacidades pueden mantener con seguridad y eficacia, creando en consecuencia un grado de desorden y tensión que puede estallar en actos de violencia. De manera similar, la inactividad también compromete la seguridad. Pero debido a que los legisladores han reducido los fondos para los programas, actualmente, los presos, en su mayoría, se encuentran inactivos e improductivos. Los programas sumamente estructurados se prueban para reducir la mala conducta en las instalaciones correccionales y también para disminuir el índice de reincidencia después de recuperar la libertad. Los resultados obtenidos en la encuesta Zogby International, dada a conocer en abril de 2006, muestran el apoyo de la población para proteger la seguridad pública a través de mejores programas: el 87 por ciento de los ciudadanos estadounidenses está a favor de los servicios de reinserción social para los presos, en oposición al castigo como única respuesta del Estado.

Las decisiones respecto del lugar donde se debe confinar a los presos y la forma de supervisarlos, también poseen un enorme impacto en la seguridad. Un sistema bien desarrollado para clasificar objetivamente a los presos según el riesgo, reduce la violencia entre ellos; también es importante la supervisión de los oficiales que se encuentren a cargo de los presos durante el transcurso del día. No obstante, los mejores sistemas de clasificación y supervisión aún no son comunes en todo el país.

La enseñanza y promoción del uso de vías no violentas para resolver conflictos, dirigida a oficiales, es crucial, ya que el uso excesivo e innecesario de la fuerza y de las armas provoca violencia. Dicha orientación es particularmente importante dado el uso creciente y excesivo

de atomizadores de pimienta, revólveres TASERS y otras armas que pueden causar lesiones graves. Steve Martin, ex asesor jurídico general del sistema carcelario de Texas, le manifestó a la Comisión que estas armas se utilizan con frecuencia como una forma de “primer ataque”, antes de que se consideren o intenten otras tácticas.

Por último, la mantención de los lazos con la familia y la comunidad de los que dependerán presos una vez que recuperan su libertad, también promueven la seguridad durante el encarcelamiento. Desafortunadamente, la distancia entre el hogar y la instalación correccional - y una cultura en algunas instalaciones correccionales que no valoriza las visitas - hace más difícil mantener dichos lazos.

“Las prisiones no tienen que ser tan peligrosas ni violentas como lo son. La cultura de nuestras prisiones dicta prácticamente el nivel de violencia que se tendrá en ellas. Y si se cambia esa cultura, se reducirá la violencia.”

Incluso, existen barreras para mantener el contacto vía telefónica debido a que el costo de recibir una llamada de cobro revertido de alguien que se encuentra en prisión - mucho más costosa que en el mundo en libertad - opera como un impuesto sobre las familias con mínimos recursos.

Conclusión: Necesitamos medidas más fiables contra la violencia tras las rejas, de las que tenemos en la actualidad.

La información sobre la violencia mortal muestra una disminución en los índices de homicidio y suicidio a nivel nacional, sin embargo, no poseemos información fidedigna sobre el vasto universo de la violencia no letal. Existen prisiones y cárceles que no reúnen ni reportan información sobre las agresiones, por ejemplo,



los estados de Arkansas, Dakota del Norte y Dakota del Sur informaron no registrar ninguna agresión entre los presos durante el año 2000. Ciertas investigaciones exhaustivas señalan que los niveles verdaderos de violencia entre los presos son, al menos, cinco veces más elevados que los indicados en los mejores registros administrativos. De la misma manera, no poseemos mediciones nacionales de violencia física no letal contra los presos cometidas por el personal, a pesar de la premisa generalizada

de que existe un uso excesivo de la fuerza. Allen Beck, Director estadístico del Departamento Judicial de Estadísticas federales (Bureau of Justice Statistics), manifestó a la Comisión lo siguiente: “No puedo medir con exactitud el nivel de agresiones, utilizando los registros administrativos tal como existen en la actualidad.”

PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA. Recomendaciones:

- 1 Reducir el hacinamiento de presos en las instalaciones correccionales. Los Estados y las localidades deben comprometerse a eliminar las condiciones de hacinamiento que existen en muchas cárceles y prisiones del país y trabajar con los administradores correccionales, a fin de establecer y acordar los límites razonables en relación con el número de presos que las instalaciones correccionales pueden mantener, según su capacidad, con mayor seguridad.
- 2 Promover la productividad y la rehabilitación. Invertir en programas en los que se compruebe la reducción de la violencia y el cambio de comportamiento durante un extenso período.
- 3 Utilizar la clasificación objetiva y la supervisión directa. Incorporar la prevención de la violencia en los procedimientos de supervisión y clasificación de cada instalación correccional.
- 4 Hacer uso de la fuerza y de armas no letales como último recurso. Reducir drásticamente el uso de armas no letales, los encierros y la fuerza física, empleando respuestas menos enérgicas siempre que sea posible, limitando el uso de las armas al personal calificado y eliminando la medida de efectuar encierros (salvo cuando sea necesario prevenir heridas graves que se ocasionen los presos a si mismos o a otros).
- 5 Emplear tecnología de vigilancia. Realizar un buen uso de las grabaciones de cámaras de vigilancia a fin de controlar el ambiente correccional.
- 6 Apoyar los vínculos con la familia y la comunidad. Volver a examinar dónde se ubican las prisiones y los lugares a los que son destinados los presos, fomentar las visitas e implementar la reforma sobre las llamadas telefónicas.



1.2. Asistencia Médica

Conclusión: Los elevados índices de enfermedades entre los presos se asocian a los fondos insuficientes destinados a la asistencia médica correccional para los presos en peligro, el personal y el público.

Son muchos los que no prestan atención a las cárceles y a las prisiones por calificarlas de instituciones cerradas, asumiendo que lo que ocurra en su interior permanecerá en dicho espacio. Respecto de las enfermedades que se transportan naturalmente de un ambiente a otro, aquella postura es claramente errónea. Si no son tratadas, las infecciones y las enfermedades tales como tuberculosis, hepatitis C y HIV, afectarán directamente a nuestras familias, vecindarios y comunidades.

Como consecuencia de la pobreza, del abuso de sustancias y de años de una asistencia médica precaria, los presos (en tanto grupo) se encuentran mucho menos saludables que un ciudadano medio. Cada año, más de un millón y medio de personas recuperan su libertad y salen de las cárceles y prisiones llevando con ellas una enfermedad contagiosa amenazante para la vida. Como mínimo, 350.000 presos sufren enfermedades mentales serias en Estados Unidos.

La protección de la salud pública y de la seguridad pública, la reducción del sufrimiento humano y la limitación de los costos financieros de las enfermedades que no son tratadas, dependen de una asistencia médica correccional de buena calidad y adecuadamente financiada.

Desafortunadamente, la mayoría de los sistemas correccionales se encuentran organizados de tal forma que suelen para fracasar en este rubro. Éstos tienen el deber de cuidar a la

población enferma con presupuestos muy reducidos y con un mínimo de proveedores de asistencia médica de la comunidad y de las autoridades de salud pública. Sobre al grado de falencia de este servicio en California, el Dr. Joe Goldenson comentó a la Comisión, que “existen instalaciones con cuatro o cinco mil personas que poseen únicamente dos o tres doctores.” A lo largo del país, algunos médicos desempeñan su profesión con una licencia que restringe su trabajo sólo a las instalaciones correccionales porque se considera que no están capacitados para atender al resto de la comunidad. Sin embargo, la población general tiene que enfrentar los elevados costos y largos plazos, como consecuencia de este tipo de falencias.

Conclusión: La negligencia médica y la propagación de enfermedades infecciosas son evitables; existen soluciones a los dilemas sobre la asistencia médica en el sistema penitenciario.

Las instalaciones correccionales poseen una enorme oportunidad de proveer asistencia médica a las personas que se encuentran en

“Como consecuencia de la pobreza, del abuso de sustancias y de años de una asistencia médica precaria, los presos (en tanto grupo) se encuentran mucho menos saludables que un ciudadano medio.”

las cárceles o prisiones, pero las cárceles no pueden auto sustentarse por si solas. Los legisladores deben proveer los fondos adecuados y los proveedores de asistencia médica de la comunidad deben involucrarse en el tema. Juntos pueden emplear al personal calificado en asistencia médica que tenga la capacidad para controlar dichas enfermedades costosas y contagiosas. Los chequeos médicos en forma adecuada y los tratamientos de enfermedades infecciosas en los establecimientos



penitenciarios pueden marcar una diferencia: entre los años 1992 y 1998, la ciudad de Nueva York redujo los casos de tuberculosis que afectaban a toda la ciudad en un 59 por ciento y los casos de resistencia a medicamentos en un 91 por ciento, a través de este tipo de asociación.

No obstante, las mejoras en la asistencia médica correccional requieren de algo más que asociaciones. Muchas medidas de ahorro de costos a corto plazo impuestas por las legislaturas locales, estatales y federales poseen consecuencias negativas a largo plazo. Para disminuir los costos, los legisladores presionan a los administradores correccionales para que exijan a los presos que realicen co-pagos para su asistencia médica. Mientras los co-pagos parecen ser razonables a simple vista, a la larga son más costosos porque convencen a los presos enfermos de no buscar asistencia médica con anticipación, cuando el tratamiento es menos costoso, más efectivo y antes de que la enfermedad se propague.

De la misma manera, la ley federal en forma

equivocada priva a los sistemas correccionales del urgente y necesario financiamiento para una asistencia médica digna a través de Medicare (Organismo y programa estatal de asistencia sanitaria a personas mayores de 65 años) y de Medicaid (Organismo y programa estatal de asistencia sanitaria a personas de bajos ingresos). Muchas personas que se encuentran en prisión y en la cárcel tienen derecho a estos beneficios federales y los pierden cuando son encarcelados. Como cualquier otro proveedor de asistencia médica de la comunidad, las agencias correccionales deberían ser reintegradas por los gastos de la prestación de servicios de asistencia médica a las personas que reúnen las condiciones de Medicare y Medicaid. Por último, junto con el compromiso de destinar una mayor suma de fondos para la asistencia de los presos que padecen enfermedades mentales, los Estados y los Condados necesitan extender el tratamiento a la comunidad. Nuestras cárceles y prisiones no deberían funcionar como instituciones de enfermedades mentales.

PROVISIÓN DE ASISTENCIA MÉDICA QUE PROTEGE A TODOS

Recomendaciones

- 1 Asociarse con proveedores de asistencia médica de la comunidad. La administración penitenciaria y los proveedores de salud de la comunidad deberían asociarse en un proyecto común cuyo objeto sea brindar asistencia médica de alta calidad que proteja tanto a los presos como a la población.
- 2 Construir verdaderas asociaciones dentro de las instalaciones correccionales. Los administradores y oficiales correccionales deben desarrollar relaciones de trabajo en colaboración con aquellos que prestan servicios de asistencia médica a los presos.
- 3 Comprometerse a la asistencia de personas con enfermedades mentales. Los legisladores, los funcionarios del poder ejecutivo, incluyendo a la administración penitenciaria, necesitan asignar recursos adecuados para identificar y tratar a los presos que padezcan enfermedades mentales y, en forma simultánea, reducir el número de personas con enfermedades mentales en las cárceles y en las prisiones.
- 4 Realizar chequeos médicos, controles, y tratamientos de las enfermedades infecciosas. Cada una de las prisiones y cárceles de los Estados Unidos debería realizar chequeos médicos, estudios y tratamientos de las enfermedades infecciosas bajo la supervisión de las autoridades de salud pública y de acuerdo con las directrices nacionales, y asegurar la continuidad de la asistencia médica una vez que el preso recupera su libertad.
- 5 Finalizar con los co-pagos de asistencia médica. Las legislaturas de los estados deberían revocar las leyes existentes que autorizan los co-pagos de los presos para la asistencia médica.
- 6 Extender los beneficios de Medicaid y de Medicare a los presos que reúnen las condiciones respectivas. El Congreso debería modificar las normas de Medicaid y de Medicare de manera que las instalaciones correccionales puedan percibir los fondos federales que ayudan a cubrir los gastos de la prestación del servicio de asistencia médica a los presos que estén aptos para recibir dichos beneficios. Mientras el Congreso no modifique la norma, los Estados deberían asegurar la continuidad de dichos beneficios a las personas que recuperen la libertad.



1.3. Segregación

Conclusión: El uso en aumento de la segregación de alta seguridad es contraproducente, provocando frecuentemente violencia dentro de las instalaciones correccionales y contribuyendo a la reincidencia una vez que se recupera la libertad.

El hecho de separar a los individuos vulnerables y peligrosos de la población general de la prisión es parte de la administración de un establecimiento penitenciario seguro. Sin embargo, en algunos sistemas a lo largo del país, la dirección de la seguridad vinculada a la demanda pública del castigo severo, ha tenido efectos perversos: los presos que deberían confinarse a distancias seguras de individuos en particular o grupos de presos, terminan encerrados en sus celdas 23 horas del día, todos los días, con mínima oportunidad de ser productivos y prepararse para recuperar la libertad. Las personas que representan una verdadera amenaza para cualquiera, y también aquellas que sufren de alguna enfermedad mental, se consumen por meses y años en las unidades de alta seguridad y prisiones “supermax”. En algunos lugares, el ambiente es tan severo que las personas terminan completamente aisladas, confinadas en espacios constantemente luminosos o constantemente oscuros, sin ningún contacto humano

significativo - condiciones tortuosas que se ha comprobado que causan deterioros mentales. Cuando los presos recuperan su libertad, por lo general, pasan de estar en unidades de confinamiento solitario o de alta seguridad, a estar directamente en las calles, a pesar de los peligros que sin dudas ello implica.

Entre los años 1995 y 2000, el crecimiento del índice de personas confinadas en segregación superó el crecimiento del índice de la totalidad de población en prisión: hubo un 40 por ciento de personas segregadas en comparación con el 28 por ciento de total de personas en prisión. Fred Cohen, abogado, especialista y supervisor de prisiones, le manifestó a la Comisión que la segregación es, en la actualidad, una “parte habitual del ritmo de la vida carcelaria.”

Existen pruebas preocupantes de que el agotamiento de vivir y trabajar en este ambiente realmente ocasiona violencia entre el personal y los presos, y que las consecuencias son mucho más amplias que esa: el confinamiento de un preso en segregación puede ser dos veces más costoso que otras formas de confinamiento, y el mal uso de la segregación va contra del proceso de rehabilitación de las personas, amenazando, en consecuencia, la seguridad pública.

LÍMITES A LA SEGREGACIÓN Recomendaciones

- 1 Hacer de la segregación un último recurso y una forma más productiva de confinamiento, y evitar que las personas obtengan libertad luego de haber estado permanentemente en segregación. Tomar medidas más estrictas sobre los criterios de admisión y la segura transición de las personas segregadas, tan pronto como sea posible. Y aún más: en la medida en que las razones de seguridad lo permitan, otorgar a los presos segregados oportunidades para comprometerse a cumplir totalmente con el tratamiento, trabajo, estudio y demás actividades productivas, y sentirse parte de una comunidad.
- 2 Terminar con las condiciones de aislamiento. Asegurar que los presos segregados posean un contacto humano significativo y habitual, y estén libres de condiciones físicas extremas que causen un daño perdurable.
- 3 Proteger a los presos con enfermedades mentales. Los presos que padezcan alguna enfermedad mental, que los haga particularmente vulnerables a las condiciones de segregación, deben ser confinados en unidades terapéuticas seguras. Las instalaciones correccionales necesitan herramientas para efectuar evaluaciones y chequeos médicos rigurosos a fin de asegurar el tratamiento adecuado tanto a los presos que padecen enfermedades mentales como a los que son difíciles de controlar.

II. TRABAJO Y LIDERAZGO

Conclusión: Una mayor seguridad dentro de las cárceles y de las prisiones depende de un cambio en la cultura institucional, que no puede llevarse a cabo sin el perfeccionamiento de los profesionales de todos los niveles, en los establecimientos penitenciarios.

La mayoría de los profesionales en los establecimientos penitenciarios trabajan bajo circunstancias extremadamente difíciles para mantener la seguridad y ayudar a los presos a mejorar sus vidas. Pero dado que el ejercicio del poder es una característica definida en dichos lugares, es constante la posibilidad de cometer abusos. En el peor de los casos, la cultura institucional puede transformarse en una cultura en la cual, según las palabras del

capellán de la prisión Hermana Antonia Maguire, los presos sean tratados como “animales, sin almas, que se merecen lo que reciben.” El cultivo de una cultura positiva dentro de nuestras instalaciones correccionales es más que una idea “que se presume buena”. Así, James Bruton, ex Guardia-cárceles de Minnesota, escribió: “la seguridad y el control - de acuerdo a los requerimientos del contexto carcelario - solamente se convierten en una realidad cuando la dignidad y el respeto son inherentes al proceso.”

Hoy en día, existen esfuerzos para mejorar la cultura subyacente de las prisiones y de las cárceles en lugares tan apartados como Oregon, Arizona, Massachusetts, y Maryland. Los administradores penitenciarios que dirigen aquellas reformas, comprenden que la cultura



de “nosotros contra ellos” pone en peligro a los presos y al personal y, con el tiempo, daña a las familias y a las comunidades a las que pertenecen ambos grupos. “Nosotros estamos dejando de tener aquel sentimiento de sentirnos seguros cuando los delincuentes están encerrados, para sentirnos realmente seguros cuando los presos están fuera de sus celdas, involucrados en actividades esperanzadoras y productivas,” explicó Mary Livers, Secretaria Suplente de Operaciones de Maryland.

Los gobiernos locales y estatales deben mejorar el salario de los oficiales y encontrar otras formas de desarrollar su fuerza de trabajo en todos los niveles. Se debe mejorar la capacitación de los oficiales a fin de que estén preparados para interactuar en forma efectiva

“Los gobiernos locales y estatales deben mejorar el salario de los oficiales y encontrar otras formas de desarrollar su fuerza de trabajo en todos los niveles.”

No obstante, los esfuerzos en producir un cambio de cultura no pueden ser exitosos ni dar frutos sino se emplea y retiene a un cuerpo de oficiales altamente calificados y líderes en el sistema penitenciario. El índice de renovación entre los oficiales promedia el 16 por ciento anual - y es mayor donde el pago es más reducido. Los directores de los sistemas permanecen en sus trabajos durante un período no mayor a tres años en promedio y sus rápidas renovaciones desestabilizan todo el sistema.

con presos de distintos perfiles. Se deben desarrollar las habilidades y capacidades de los tenientes, capitanes y guardia cárceles - personal que posee una gran influencia sobre la cultura de la cárcel en el día a día. Por último, los directores y los oficiales locales deben emplear a los profesionales más calificados para dirigir los sistemas correccionales, y otorgarles la libertad y los recursos necesarios para que desempeñen eficazmente su trabajo.



CAMBIO DE CULTURA Y PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL Recomendaciones

- 1 Promover una cultura de respeto mutuo. Crear una cultura positiva en las prisiones y en las cárceles basada en una conducta ética de respeto y en la comunicación interpersonal que beneficie a los presos y al personal.
- 2 Emplear y retener a un cuerpo calificado de oficiales. Aprobar cambios a nivel local y estadual para perfeccionar la búsqueda, selección y retención de una fuerza de trabajo diversa y de alta calidad, y además fomentar su profesionalismo.
- 3 Apoyar a los líderes de hoy y cultivar la próxima generación. Los gobernadores y los ejecutivos locales deben emplear a los líderes más calificados y apoyarlos política y profesionalmente. Por su parte, los administradores penitenciarios deben utilizar sus posiciones para promover prisiones y cárceles más seguras y saludables. Al mismo nivel de importancia, debemos desarrollar las habilidades y capacidades de los directores de nivel medio, que juegan un rol importante en la dirección de los establecimientos penitenciarios seguros y se encuentran preparados para convertirse en la próxima generación de líderes superiores.

III. SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN

Conclusión: La mayoría de los establecimientos penitenciarios están rodeados por más que paredes físicas; se encuentran separados por muros que limitan el control externo y el escrutinio público, hasta un nivel que no concuerda con la responsabilidad de las instituciones públicas.

Todas las instituciones públicas, desde los hospitales hasta las escuelas, necesitan y se benefician con una estricta supervisión. Los ciudadanos así lo exigen porque comprenden la inversión que significaría si dichas instituciones fallan. Las prisiones y las cárceles no deberían ser la excepción. Éstas son directamente responsables por la salud y seguridad de millones de personas cada año, y lo que suceda en sus instalaciones tiene un impacto significativo en la salud y en la seguridad de nuestras

comunidades.

Los responsables por los establecimientos penitenciarios trabajan de manera incansable para supervisar sus propias instituciones e imputarse a sí mismos la responsabilidad que corresponda, pero sus esfuerzos no son suficientes, pues no pueden sustituir a las formas externas de supervisión. Jack Cowley, ex guardia-cárceles de Oklahoma, advirtió que “cuando no nos mantenemos fiscalizados, la cultura dentro de las prisiones se convierte en un lugar que es tan extraño a la cultura del mundo real, al punto de desarrollar un particular modo de hacer las cosas.” O como Glenn Fine, Inspector General del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América (quien supervisó todas las prisiones federales), manifestó a la Comisión al afirmar que “existe una enorme presión dentro de una institución para poder mantener la calma”. A pesar del



incremento de profesionalismo dentro del área penitenciaria, subsiste una resistencia a los controles de “personas externas”, que debe ser superada.

El mecanismo más importante para supervisar a los establecimientos penitenciarios es el control e inspección independiente. Cada una de las prisiones y cárceles federales debería estar controlada por un cuerpo gubernamental independiente, lo suficientemente poderoso y financiado para inspeccionar en forma habitual las condiciones de confinamiento e informar sus conclusiones a los legisladores y a la población. En la actualidad, esto ocurre únicamente en algunos estados y localidades. Mientras que la independencia es un factor crucial, la relación con los establecimientos penitenciarios debería ser de mutua colaboración: las personas de adentro y las personas de afuera deberían trabajar juntas para asegurar que haya instalaciones correccionales seguras y eficaces.

Los tribunales federales también poseen un papel importante a desempeñar. El litigio sobre derechos civiles federales marcó el comienzo de las reformas para salvar vidas durante los últimos 30 años. Varias disposiciones erróneas de la Ley de Reforma sobre Litigios Carcelarios (Prison Litigation Reform Act), sancionada en 1996, deben ser modificadas, así los tribunales federales podrán impartir justicia a los presos cuando sean víctimas de violaciones, uso abusivo de la fuerza y grave descuido médico, y obligar a modificar las instalaciones donde los presos y el personal se encuentren en peligro. En los mismos términos, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América debe intensificar los esfuerzos para monitorear los establecimientos penitenciarios y, cuando sea apropiado, iniciar acciones civiles o penales

frente a condiciones abusivas. Los estados deberían desarrollar capacidades similares. Por último, cada una de las prisiones debería permitir que la prensa haga su trabajo; invitar a los legisladores, a los jueces, a los ciudadanos a que visiten sus instalaciones, y deberían trabajar de otras formas para informar a la población sobre la vida tras las rejas.

Conclusión: La supervisión interna y la fiscalización no son menos cruciales que un control externo. Necesitamos fortalecer los mecanismos que ya existen y darle un mayor y mejor uso.

La Asociación Correccional Americana (ACA - American Correctional Association) ha desarrollado un conjunto de pautas que regulan

“El mecanismo más importante para supervisar a los establecimientos penitenciarios es el control e inspección independiente.”

todos los aspectos de las operaciones correccionales, y provee un proceso mediante el cual las instalaciones pueden ser reconocidas oficialmente por cumplir con dichas pautas. No obstante, en la actualidad una mínima fracción de las cárceles de la nación y menos de la mitad de las prisiones federales han sido reconocidas. Cada una de las prisiones y cárceles deberían estar reconocidas, y la ACA debería plantear algunas pautas - presionando a las instituciones para que sobresalgan entre una práctica aceptable y una práctica de calidad - y continuar fortaleciendo el proceso de reconocimiento.

La supervisión interna también depende de escuchar a aquellos que se encuentran encarcelados y también a los oficiales. Ningún director, guardia cárcel, o comandante puede por sí solo conocer todo lo que uno necesita



saber. En muchas instalaciones correccionales, existen sistemas inadecuados, a veces en su totalidad sin sentido, para recibir o responder a las quejas de los presos o a informes sobre el personal por mala conducta, además no se ha conseguido proteger de represalias a quienes

expresan su opinión. Los administradores de correcciones deben alentar a los presos y al personal a expresar sus consideraciones y luego defenderlas.

AUMENTO DE LA SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN Recomendaciones

- 1 Exigir una supervisión independiente. Cada Estado debería crear una agencia independiente para monitorear las cárceles y prisiones.
- 2 Constituir una supervisión nacional no gubernamental. Formar una organización no gubernamental a nivel nacional con la capacidad de inspeccionar las prisiones y las cárceles por invitación de los administradores penitenciarios.
- 3 Expandir la investigación y el cumplimiento de la ley. Expandir las actividades de investigación y cumplimiento de la ley del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América y fomentar el desarrollo de capacidades similares en los estados.
- 4 Incrementar el acceso a los tribunales mediante la reforma de la LRLC. El Congreso debería reducir la amplitud de la Ley de Reforma sobre Litigios Carcelarios.
- 5 Monitorear la práctica y no solo las políticas. Asegurar que el monitoreo de la Asociación Correccional Americana (American Correctional Association) refleje, con mayor precisión, tanto la práctica como también la política.
- 6 Fortalecer las pautas profesionales. Perfeccionar y apoyar las pautas de la Asociación Correccional Americana (American Correctional Association).
- 7 Desarrollar significativamente los sistemas de queja interna. Los directores de establecimientos penitenciarios deberían fortalecer los sistemas que permiten escuchar a aquellos que viven y trabajan en las prisiones y cárceles.
- 8 Fomentar las visitas a las instalaciones. Crear oportunidades para que los ciudadanos particulares y los grupos organizados, incluyendo jueces y legisladores, visiten las instalaciones correccionales.
- 9 Esforzarse por alcanzar transparencia. Asegurar a la prensa el acceso a las instalaciones, a los presos y a la información sobre el sistema penitenciario.



IV. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

Conclusión: El informe nacional sobre la seguridad y el abuso en los establecimientos penitenciarios es fundamental. Actualmente, la información incompleta y poco fidedigna dificulta la habilidad de los responsables de dichos establecimientos, de los legisladores y de la población para tomar decisiones firmes sobre las prisiones y las cárceles.

A todos los establecimientos correccionales se les debería exigir que registren y reporten al gobierno federal información fundamental sobre la seguridad y la salud dentro sus instalaciones. Actualmente, la información que poseemos es incompleta y poco fidedigna, de manera que se hace imposible elaborar un panorama completo sobre seguridad y abuso en las instalaciones penitenciarias, comparar los niveles de seguridad en los sistemas y en las instalaciones correccionales a lo largo del país, o seguir las tendencias de manera confiable, por el transcurso de un tiempo, dentro de un estado o de un sistema local. Debe haber más exigencia por producir mayor y mejor información sobre la salud y la seguridad de nuestros establecimientos penitenciarios. Sin dicha información, los administradores penitenciarios no pueden tomar decisiones respecto de cuál es la mejor administración y dirección, los legisladores no pueden tomar decisiones respecto de la mejor política a seguir y la población no puede juzgar si aquellas decisiones protegen o perjudican a la comunidad.

El Departamento Judicial Federal de Estadística (Bureau of Justice Statistics), la Asociación de Administradores Correccionales Estaduales (Association of State Correctional Administrators) y otros, trabajan para estandarizar el proceso

de recopilación de datos. El Congreso debería sancionar una ley que regule fondos destinados a estandarizar la información a nivel nacional, y las legislaturas estadales deberían exigir el cumplimiento de los requisitos para efectuar informes nacionales. El Congreso también debería sancionar una ley que promueva la iniciativa de los estados para acompañar la reinserción exitosa de los ex presos, utilizando las formas de medición más sofisticadas, y luego analizar comparativamente los resultados de las condiciones de confinamiento, incluyendo los niveles de violencia. Esta es una tarea sumamente difícil, pero es el trabajo que los encargados de formular políticas deberían adoptar, ya que contribuirá directamente a la seguridad pública.

“Debe haber más exigencia por producir mayor y mejor información sobre la salud y la seguridad de nuestros establecimientos penitenciarios.”

Por último, no podemos considerar a los administradores penitenciarios como responsables de la seguridad de los presos, del personal, ni de la seguridad pública, si no proveemos los recursos necesarios para dirigir, en forma efectiva, sus instalaciones correccionales. Toda norma penal, toda política de condena y toda política relacionada con las penas alternativas (libertad vigilada o probation) y los beneficios penitenciarios (entre ellos la libertad condicional) trae aparejada consecuencias en las condiciones al interior de nuestras cárceles y prisiones y en la salud de las comunidades. Por ello, se debería exigir a los legisladores que enfrenten las potenciales consecuencias de las leyes que están debatiendo y hagan públicos los informes de impacto antes de aprobarlas.

PERFECCIONAMIENTO DEL CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN Recomendaciones

- 1 **Elaborar informes nacionales.** La ley federal debería apoyar la compilación de información significativa, y los estados y las localidades deberían cumplir totalmente con este proyecto.
- 2 **Financiar investigaciones sobre cómo las prisiones y las cárceles pueden contribuir de la mejor manera con la seguridad pública.** El gobierno federal y los estados deberían invertir en producir conocimiento sobre el vínculo entre los establecimientos penitenciarios bien administrados y la seguridad pública.
- 3 **Exigir informes de impacto en lo penitenciario.** El gobierno federal y los estados deberían exigir que la declaración de impacto acompañe todas las leyes propuestas que modificarían el tamaño, los datos demográficos u otras características relevantes de la población de prisiones y cárceles.

En **conclusión**, todos tenemos la responsabilidad de crear establecimientos penitenciarios que sean seguros, humanos y productivos. Teniendo presente el interés de nuestros ciudadanos por la salud y la seguridad, teniendo en cuenta a las personas directamente afectadas por las condiciones carcelarias y prisionales, este es el momento de enfrentar el confinamiento en los Estados Unidos de América.

Miembros de la Comisión

Co-Presidentes

Honorable John J. Gibbons: Abogado que debatió el caso pionero Rasul v. Bush ante la Corte Suprema de los Estados Unidos de América y ex Presidente del Tribunal Federal de Apelaciones por el Tercer Circuito.

Nicholas de B. Katzenbach: Abogado y ex Procurador General Suplente y Procurador General de la Estados Unidos de América (Presidentes: Kennedy y Johnson) que dirige los esfuerzos del gobierno federal para eliminar la segregación racial del Sur de los Estados Unidos de América y presidió la Comisión del Delito en los Estados Unidos en 1967.

Miembros

Salvador Balcorta: CEO del Centro de Salud Familiar La Fe en El Paso, Texas; Miembro del Directorio del Consejo Nacional de La Raza; y activista Chicano reconocido a nivel nacional por la justicia social.

Stephen B. Bright: Uno de los abogados con mayor reconocimiento en el país por los derechos de los presos y ex Director del Centro del Sur por Derechos Humanos (Southern Center for Human Rights) en Atlanta, Georgia, que fomenta la representación de los presos en los casos relacionados con reclamos de condiciones inusuales y crueles de confinamiento.

Richard G. Dudley, Jr., M.D.: Psiquiatra que, por lo

general, es consultado para que preste declaración como especialista en casos tanto civiles como penales a lo largo de todo el país, en relación con los daños psicológicos perdurables sufridos por la violencia y abusos en la prisión.

James Gilligan, M.D.: Especialista reconocido en violencia y en prevención de la violencia, que actualmente es Profesor visitante de Psiquiatría y Política Social en la Universidad de Pennsylvania, y fue Director de la Salud Mental del sistema carcelario de Massachusetts.

Saul A. Green: Abogado principal y miembro de Miller Canfield's Minority Business Practice Group, y ex Abogado del Distrito del Este de Michigan (1994-2001)

Ray Krone: ex preso que vivió más de una década entre rejas, en espera de la ejecución de la pena de muerte, hasta que el examen de ADN limpió su nombre.

Mark H. Luttrell: Alguacil del Condado de Shelby (Memphis), Tennessee, y ex guardia cárceles de tres prisiones federales.

Gary D. Maynard: Director del Departamento de Correcciones de Iowa (Iowa Department of Corrections), Presidente-Electo de la Asociación Correccional Americana Marc H. Morial (American Correctional Association Marc H. Morial): Presidente y CEO de la Liga Urbana Nacional (National Urban



League), ex Alcalde de Nueva Orleans, y Senador del Estado de Louisiana.

Marc H. Morial: Presidente y CEO de la Liga Urbana Nacional (National Urban League), ex Alcalde de Nueva Orleans y Senador del Estado de Louisiana.

Pat Nolan: Presidente de Prison Fellowship's Justice Fellowship, miembro de la Comisión de Eliminación de la Violación en las Prisiones Nacionales, ex líder Republicano en la Asamblea del Estado de California, que sirvió por 25 meses en la prisión federal por cumplimiento de una condena por crimen organizado.

Stephen T. Rippe: Vice Presidente Ejecutivo, COO de la Fundación de la Catedral Episcopal Protestante [Protestant Episcopal Cathedral Foundation], ex Teniente General en la Fuerza Armada de los Estados Unidos de América.

Laurie O. Robinson: Director de la Universidad de Pennsylvania, Master de Ciencia en Criminología, Presidente del Instituto de Justicia Vera, Director de Fideicomiso, y ex Secretario del Abogado Principal a cargo de la Oficina de Programas de Justicia (1993-2000)

Senadora Gloria Romero: Senadora de California, Líder Mayoritaria, Presidente del Comité Selecto del Senado sobre el Sistema Correccional de California.

Timothy Ryan: Director de Correcciones del Condado de Orange, Florida, supervisa uno de los más importantes sistemas carcelarios de los Estados Unidos de América, y fue Presidente de la Asociación Americana de Prisiones (American Jail Association).

Margo Schlanger: Autoridad importante en las prisiones y litigios con presos; Profesor de Derecho en la Universidad de Washington en St. Louis, Missouri; y ex abogado en la División de Derechos Civiles, Sección de Litigios Especiales, del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América.

Frederick A. O. Schwarz, Jr.: Abogado Principal de Cravath, Swaine & Moore LLP y del Centro Brennan de Justicia de la Escuela de Derecho, Universidad de Nueva York.

Honorable William Sessions: Socio en Washington, D.C., oficina de Holland & Knight LLP, ex Juez de Distrito de los Estados Unidos de América en el Distrito Oeste de Texas, y ex Director del Departamento Federal de Investigaciones (Federal Bureau of Investigation).

Hilary O. Shelton: Director de la Asociación Nacional del Ascenso de las Personas de Color, Departamento Washington (National Association for the Advancement of Colored People, Washington Bureau).



Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile.

Jörg Alfred Stippel

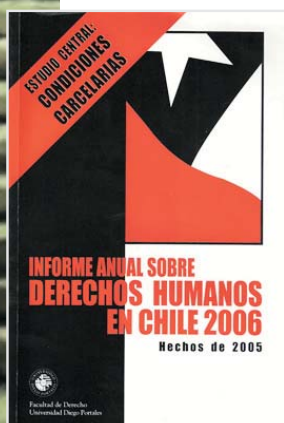
Santiago, Chile:

LOM Ediciones,

2006, 311 págs.

En la primera parte el autor realiza un análisis de las cifras oficiales que describen la situación penitenciaria en Chile e invita a una reflexión crítica sobre los instrumentos y criterios utilizados durante los últimos años para la construcción de la política criminal, así como respecto de las opciones filosóficas, jurídicas y políticas que subyacen a ésta, en una perspectiva de comparación con los

requerimientos propios de una política criminal que se ajuste a los estándares mínimos exigibles en un estado democrático de derecho. En la segunda parte examina los resultados de un estudio empírico acerca de la percepción que los reclusos tienen de sus derechos fundamentales y la efectividad que suponen los diversos mecanismos jurídicos de protección de los mismos. Como conclusión destaca la existencia de varios desafíos, entre ellos la superación de la cultura inquisitiva que persiste en los operadores de justicia, la urgente actualización de las leyes que regulan el sistema penitenciario, la creación de una judicatura especializada en el control de la ejecución de las penas y la modernización de la administración penitenciaria, todo ello con el propósito de asegurar la coherencia de la que, hasta ahora, la política criminal ha carecido.



Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile.

Programa de Derechos Humanos y Acciones de Interés Público

Facultad de Derecho.

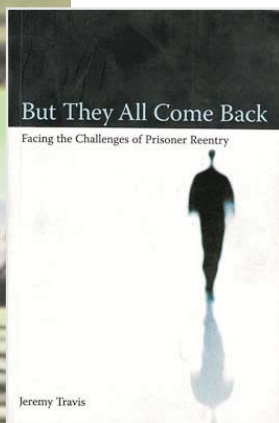
Santiago, Chile:

Universidad Diego Portales,

2006, 478 págs.

El Programa de Derechos Humanos y Acciones de Interés Público de la Universidad Diego Portales publicó en junio pasado el tercer informe integral sobre la situación de los derechos humanos en Chile. En dicho Informe abordó temas tales como la situación del poder judicial frente a los derechos humanos, la verdad y justicia

respecto de las violaciones del pasado, libertad de expresión, derechos humanos de las mujeres, de los pueblos indígenas, de los inmigrantes, de las personas con discapacidad, minorías sexuales, etc. Repitiendo el esquema de los informes anteriores, dedicó especial atención a un área específica, cual fue el de las Condiciones Carcelarias en Chile. Los aspectos abordados en el Informe se refieren a las condiciones de encarcelamiento (con énfasis en el hacinamiento, los apremios ilegítimos y la corrupción), al costo de las cárceles concesionadas, a las limitaciones de acceso a la información y a la falta de transparencia de parte de las autoridades penitenciarias, a la problemática de los niños y adolescentes infractores en centros de reclusión, a las malas condiciones laborales de los agentes penitenciarios y al control judicial del sistema carcelario. Más allá de cualquier cuestionamiento metodológico, el documento constituye un aporte a las instituciones públicas sobre aspectos que requieren observación y reforma.



They all come back. Facing the challenges of prisoner reentry
(Todos regresan algún día. Enfrentando los desafíos de la reinserción)

Jeremy Travis

Washington D.C., EEUU: The Urban Institute Press,
2005, 391 págs.

Para enfrentar los problemas provocados por el encarcelamiento masivo en Estados Unidos, el autor se adentra en las políticas de reinserción post carcelaria, explorando éstas no solo desde la perspectiva de la persona que pasa por la cárcel sino desde la perspectiva de sus familias y de las comunidades donde retornan. Bajo este marco redefine la responsabilidad de los administradores de las prisiones, pues no los libera

de culpa una vez que las personas egresan de las cárceles sino que rescata y les impone el compromiso social de preparar a este grupo para su reintegración. Asimismo, cuestiona la política de condenas por no observar la reintegración de los presos y presas como la etapa siguiente a la decisión de condenar. Tomando en cuenta que la intervención del sistema criminal suele ser evaluada por su efectividad en reducir la reincidencia, el autor plantea la necesidad de considerar el impacto social de la reintegración estableciendo nexos con las políticas de empleo, salud pública, familia e hijos, habitación, fortalecimiento comunitario y participación civil, promoviendo la creación de alianzas entre los operadores del sistema de justicia criminal y los funcionarios a cargo de las políticas sociales.



Conexiones 2005-2006 y la Búsqueda de Trabajo.

Una guía para ex reclusos a fuentes de información en la Ciudad de Nueva York.

Stephan Likosky

New York, EEUU: Biblioteca Pública de Nueva York y Fundaciones
Astor, Lenox y Tilden, 2005, 305 págs.

Esta guía proporciona a los reclusos que están prontos a salir en libertad o que han sido recientemente puestos en libertad, información sobre los recursos disponibles en la ciudad de Nueva York, analizando la crisis producida al confrontar planes y expectativas albergadas durante el encarcelamiento con una realidad adversa. La guía está dividida en capítulos, de acuerdo a los servicios que ofrecen múltiples

agencias públicas y privadas en áreas como vivienda, educación, salud y ayuda económica, con el propósito de que la persona egresada del sistema penitenciario pueda identificar aquellas que más se adecuen a su realidad, necesidades e intereses personales. Lo sustancial de la guía son las orientaciones para la búsqueda de empleo que conducen a los ex reclusos con menos habilidades y educación formal por las diferentes fases del proceso de búsqueda de trabajo. En este sentido se les orienta a trazar una estrategia de largo alcance de acuerdo a sus prioridades y posibilidades, promoviendo la concientización de los derechos de los ex reclusos y orientándolos hacia su restablecimiento.



JORNADAS SOBRE POLÍTICA PENITENCIARIA

El jueves 27 de julio se realizó la última de las seis Jornadas de Discusión y Debate sobre Política Penitenciaria y Reinserción Social, en el auditorio de la Defensoría Penal Pública del Centro de Justicia. Estas Jornadas fueron organizadas por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) junto al Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile, la Defensoría Penal Pública, la Intendencia Regional Metropolitana y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica

GTZ, con la finalidad de crear un foro de debate sobre las bases para una Reforma Penitenciaria en Chile. Entre los expositores de las últimas Jornadas contamos con la presencia de Francisco Mugnolo (Procurador Penitenciario - Argentina), Luis Francia (Comisionado de la Defensoría del Pueblo - Perú), Antonio Fabelo (Consultor internacional en materia penitenciaria - EEUU), Carmen Campos (Asociación por la Reforma de Prisiones - Brasil), entre otros.

En la clausura se entregó a las autoridades asistentes un dossier con las ponencias nacionales y extranjeras impartidas, así como las conclusiones de los Talleres de Trabajo, donde participaron funcionarios de Gendarmería, académicos, operadores del sistema de justicia y público en general, con la intención de contribuir en la elaboración de la propuesta de Anteproyecto de Ley de Ejecución Penal.

HACINAMIENTO EN CÁRCELES

La sobrepoblación carcelaria ha adquirido notoriedad pública en Chile a partir de sucesos judiciales y políticos. A mediados de junio la Fiscal de la Corte Suprema, Mónica Maldonado, entregó un informe al Ministro de Justicia, Isidro Solís, señalando que la sobrepoblación asciende a 70% en la Región Metropolitana, lo que ha derivado en malas condiciones de vida y en la transformación de las cárceles en "universidades" del delito, debido a la falta de programas adecuados de rehabilitación y reinserción. El 23 de junio el juez Daniel Urrutia visitó sorpresivamente el Centro de Detención Preventiva de Santiago (ex Penitenciaría) para verificar las condiciones de vida de los reclusos, como resultado de lo cual dispuso que en cinco días Gendarmería les entregara catres y colchones, pero el Pleno de la Corte de Apelaciones de Santiago dejó la medida sin efecto y calificó su acción como "imprudente". El 21 de julio el juez Jorge Norambuena revocó la privación de libertad de dos imputados por asalto a una vivienda, considerando "las precarias condiciones en que se encuentra el sistema carcelario chileno, en el cual algunos internos duermen debajo de frazadas, a la intemperie...", decisión dejada sin efecto por el tribunal de alzada de Santiago. Sin perjuicio de sus resoluciones, el 7 de agosto la misma Corte comunicó al Ministerio de Justicia la importancia de que los imputados presos estén en condiciones humanas. En el ámbito político, durante la presentación de la Agenda de Justicia 2006-2010 hecha por el Ministro de Justicia al Pleno de la Corte Suprema el 4 de agosto, se trató el hacinamiento en las cárceles. Tres días después dos senadores y un diputado de derecha (Andrés Chadwick, Alberto Espina y Marcelo Forni), efectuaron una visita sin precedentes a la ex Penitenciaría de Santiago,

con el propósito de constatar el estado de dicho centro de detención. Por último, el 15 de agosto el Defensor Nacional, Eduardo Sepúlveda, señaló que la aprobación en el Congreso de la “agenda corta” antidelincuencia -que facilitaría las detenciones y la permanencia en prisión- incrementaría la población penal con 9.000 internos anuales, lo que aumentaría los costos de manutención y el número de juicios orales. En su respuesta, el Ministro de Justicia cuestionó las declaraciones del Defensor porque excedían el marco de su función y de sus atribuciones, ya que las políticas públicas en materia carcelaria correspondían principalmente al Ministerio de Justicia. Estos episodios permiten detectar tres cuestiones esenciales: primero, que la sobrepoblación carcelaria es el problema más grave del sistema penitenciario en Chile; segundo, la falta de consenso sobre los alcances que debe tener el control jurisdiccional de la privación de libertad (en la práctica, entregado a una autoridad administrativa, como es Gendarmería de Chile); y tercero, las distintas visiones que existen respecto de los criterios que deben orientar la política criminal en materia penitenciaria.



DESAYUNO SOBRE POLÍTICA PENITENCIARIA

El viernes 28 de julio se realizó el Tercer Desayuno de Intercambio y Debate sobre Política Penitenciaria organizado por el Área de Estudios Penitenciarios del CESC, cuyo tema específico fue “Las Penas Alternativas a la Privación de Libertad”. En esta oportunidad contamos con la presencia de la Profesora Carmen Campos, Secretaria Ejecutiva de la Asociación por la Reforma de las Prisiones, institución a cargo de la investigación y el litigio estratégico en materia

carcelaria, quien describió el sistema de ejecución de Penas alternativas en diversos estados de Brasil. Entre los participantes estuvieron el Defensor Nacional, el jefe del Departamento de Medio Libre de Gendarmería de Chile, funcionarios del Ministerio de Justicia, Gendarmería, académicos y otros especialistas.

Las conclusiones de ese evento se alinearon por reconocer la necesidad de estimular el debate sobre la ampliación del catálogo de sanciones de las Medidas Alternativas, a fin de extender su aplicación e impactar en la disminución de la tasa de sobrepoblación carcelaria, además de mantener un permanente programa de evaluación de la ejecución de tales medidas de forma que se pueda medir permanentemente su impacto.

MOTINES EN SAO PAULO

En el estado de Sao Paulo el número de presos casi se cuadruplicó entre 1994 y 2006 -alcanzando a mediados de este año a 125.000 condenados. Al mismo tiempo, las cárceles aumentaron de 44 a 144 [1], disminuyendo, además, la edad de los reclusos (la mayoría tiene entre 18 y 22 años). La insuficiencia de recursos públicos y de una política penitenciaria coherente ha permitido que el crimen organizado sustituya el rol del Estado [2]. Por ello, no resulta extraño que en Sao Paulo la organización criminal denominada Primer Comando de la Capital (PCC), tenga su cuartel general dentro de las prisiones.

En este contexto, el PCC inició motines que causaron repercusión internacional por el alto nivel de temor suscitado en Sao Paulo, especialmente en la capital estatal. Según Amnistía Internacional, en mayo de 2006, el PCC dirigió 299 ataques e inició 82 disturbios en prisiones de otros estados [3]. De acuerdo a informes oficiales, 42 funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y cuatro civiles perdieron la vida, mientras que 92 presuntos delincuentes murieron en acciones policiales. Sin embargo, instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales vinculadas a los derechos humanos han referido que la policía podría haber ejecutado extrajudicialmente a centenares de personas en operaciones de represalia. Posteriormente, desde el 11 de julio, el PCC llevó a cabo 106 ataques contra autobuses, bancos, supermercados, comisarías de policía y otros lugares. Los reportes oficiales indicaron que ocho personas perdieron la vida, pero los medios de comunicación afirmaron que la cifra podía ser más alta. El 14 de julio, Amnistía Internacional condenó los homicidios y ataques dirigidos por el PCC [4], pero agregó que las respuestas a estos ataques deben ajustarse al derecho nacional e internacional y las autoridades no deben permitir que tengan lugar operaciones de represalia por parte de agentes de la policía o de miembros de "escuadrones de la muerte". En los mismos términos, la sociedad civil ha insistido en que "las salidas deben ser buscadas dentro de las reglas de juego de una sociedad democrática", pues el estado de derecho y las garantías constitucionales no representan un "obstáculo para el control eficiente del crimen y de la violencia. Experiencias en diversas sociedades occidentales -como Estados Unidos, durante la vigencia de la "Ley Seca"- muestran que los desafíos planteados por el crecimiento del crimen y la violencia pueden ser enfrentados respetando las leyes y las autoridades legalmente constituidas, y no con inclinaciones autoritarias" [5].

NOTAS

[1] Disponible en Internet: <http://www.mj.gov.br/depen/> [12.08.2006]

[2] Dado que la mayoría de los presos son pobres y no tienen acceso a defensa efectiva, el crimen organizado se ha constituido cubriendo las necesidades insatisfechas de este grupo. Entrevista realizada al sacerdote Valdir João, coordinador de la Pastoral Carcelaria de la Iglesia Católica de Sao Paulo. Disponible en Internet:

<http://www.bbcmundo.com> [16.05.2006]

[3] Índice AI: AMR 19/023/2006

[4] Índice AI: AMR 19/025/2006

[5] Entrevista a Sérgio Adorno, investigador del Núcleo de Estudios de la Violencia, Universidad de Sao Paulo. Disponible en Internet: <http://www.comunidadessegura.com> [09.08.2006]

Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos

<http://www.ub.edu/ospdh>

En abril de 2001, la Comisión de Política Científica de la Universidad de Barcelona, aprobó la creación del OBSERVATORIO DEL SISTEMA PENAL Y LOS DERECHOS HUMANOS (OSPDH), como respuesta al trabajo y la inquietud de un grupo de profesores universitarios y jóvenes investigadores. Nació, así, un nuevo Centro de Investigación, Estudio y Trabajo con dos finalidades esenciales: 1) investigar el tipo de tratamiento que otorga el Sistema Penal y sus agencias de aplicación (la Policía, la Magistratura y la Prisión) a todo un conjunto de problemas sociales que, actualmente, sufren las sociedades europeas; y 2) contribuir en la promoción de la cultura de los derechos humanos, cada vez más amenazada en los tiempos presentes por procesos y políticas de exclusión y discriminación y por las políticas de alarma social construidas y sufridas por las sociedades modernas. El Observatorio pretende desarrollar tres grandes tipos de actividades: investigación, docencia y monitoreo. Las dos primeras, encaminadas al análisis de los problemas sociales y a la promoción de una cultura respetuosa y comprometida con los derechos humanos; la tercera está dirigida a las instituciones del Sistema Penal, las cuales necesitan un “ojo” externo que las observe, que se adentre en ellas y las traspase para informar a la sociedad civil y lograr la transparencia y la estricta legalidad que deben presidir sus actuaciones. Desde hace un año este Observatorio ha sido reconocido como Grupo de Investigación Consolidado por el Departamento de Universidades, Sociedad e Información de la Generalitat de Cataluña. En el mismo, actualmente, se trabaja en las siguientes áreas: Ámbito de Menores y Justicia Juvenil, Ámbito de Género, Ámbito de Prisiones, Ámbito de Extranjería y Ámbito de Justicia de Proximidad.

Reforma Penal Internacional

www.penalreform.org/

Reforma Penal Internacional (RPI) es una Organización No Gubernamental Internacional, fundada en Londres, en 1989. Su propósito es lograr reformas penales, reconociendo diversos contextos culturales, al promover: el desarrollo e implementación de instrumentos internacionales de derechos humanos de acuerdo a leyes, condiciones de prisión, y estándares; la reducción del uso del encarcelamiento en todo el mundo; y el uso de sanciones no carcelarias que promuevan la reintegración social tomando en cuenta el interés de las víctimas. RPI publica un boletín trimestral en inglés, francés y español, el cual da a conocer las actividades de la organización en todo el mundo y aborda temas penitenciarios enfocados principalmente a las reformas penales en materia de encarcelamiento. En el 2002 abrió sus oficinas para América Latina, fecha desde la cual han realizado un número importante de actividades, publicación de libros y materiales, y se ha contribuido al fortalecimiento de espacios de información y coordinación de investigadores y reformadores penales latinoamericanos.

FLACSO Chile

www.flacso.cl

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO es un organismo internacional de carácter académico, regional y autónomo, creado en 1957, por los gobiernos de América Latina y el Caribe. FLACSO-Chile tiene como misión contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales. A través de su Programa de Estudios en Seguridad y Ciudadanía ha realizado importantes investigaciones nacionales y comparadas que abordan las principales problemáticas vinculadas a la violencia, la criminalidad, la seguridad ciudadana y las condiciones y desafíos de sistema penitenciario.

FLACSO Ecuador

www.flacso.org.ec

La sede de FLACSO en Ecuador fue establecida en 1975 mediante un acuerdo entre el Estado ecuatoriano y el sistema internacional de FLACSO. Su principal objetivo es producir y difundir conocimiento en ciencias sociales a través de investigación y docencia. Entre sus áreas de trabajo se encuentra el de Estudios de la Ciudad, dedicada a investigar la problemática urbana. Uno de sus productos es el Boletín Ciudad Segura, que da cuenta de resultados de investigaciones en temáticas de violencia, seguridad ciudadana y sistema carcelario.