



INSTITUTO DE SOCIOLOGÍA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



CENTRO DE ESTUDIOS
JUSTICIA Y SOCIEDAD

**EVALUACIÓN CUALITATIVA DE LAS UNIDADES DE
ATENCIÓN INTEGRAL Y DE UNA VALORACIÓN
TÉCNICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE
CRIMINOLOGÍA**

PPIS-1061-3CV-CI-2018

PRODUCTO 4

INFORME FINAL

Noviembre 2018

Consultora: Catalina Droppelmann

Contenido

I. Introducción	4
II. Descripción del Instituto Nacional de Criminología	5
III. Descripción de las Unidades de Atención Integral (UAI)	8
1. Antecedentes	8
2. Objetivos de las UAI	9
2.1 Objetivo General	9
2.2 Objetivos Específicos	9
3. Fases de la intervención	10
IV. Objetivos del estudio	13
1. Objetivo general	13
2. Objetivos específicos	13
V. Metodología	14
1. Estrategia metodológica según objetivos	14
2. Técnicas de recolección de datos	15
2.1 Entrevistas en profundidad	15
2.2. Grupo focal	15
2.3. Observación participante	15
3. Muestra lograda	16
4. Documentación disponible para análisis	17
5. Técnicas de Análisis	19
Trabajo de gabinete o Análisis Documental	19
Observación participante	19
Análisis de Contenido	19
Análisis de Matriz de Marco Lógico	20
VI. Resultados	21
1. Caracterización de la demanda de las UAI	21
1. Cobertura (población potencial, objetivo y beneficiarios)	21
2. Criterios de focalización y selección de los beneficiarios	23
3. Características sociodemográficas de los residentes	25
2. Evaluación de procesos: Análisis de modelo de atención y gestión	28
2.1. Gestión	28
2.2 Modelo de atención	39
2.3. Nodos críticos respecto a la gestión y modelo de atención	55
2.4 Buenas prácticas	58

3. Evaluación de resultados tempranos: Pertinencia y Sostenibilidad del proyecto UAI	61
3.1 Resultados tempranos en base a datos secundarios cuantitativos.....	61
3.2 Resultados tempranos en base a datos secundarios cualitativos	63
VII. Valoración técnica del Instituto Nacional de Criminología.....	70
1. Funciones del INC.....	70
1.1. Rol respecto a la valoración técnica y movimiento de la población penal	70
1.2. Rol en la definición de criterios de selección	72
1.3. Rol respecto a lineamientos de seguridad	74
1.4. Rol respecto a la sostenibilidad del proyecto UAI.....	75
1.5. Rol respecto al modelo de atención	79
1.6. Rol en la gestión de información y generación de evidencia científica	81
2. Nodos críticos respecto al rol del INC	84
VIII. Conclusiones.....	88
IX. Plan de mejoras	93
1. Recomendaciones respecto al aseguramiento de la calidad de la gestión.	93
2. Recomendaciones respecto de la policía penitenciaria.	94
3. Recomendaciones respecto del modelo de atención y de la oferta programática ofrecida.	94
3.1. Enfoque de la intervención.....	95
3.2. Procesos de diagnóstico, planificación, implementación y evaluación.....	96
3.3. Formas de relación con los usuarios	97
3.4. Procedimientos para la toma de decisiones	97
4. Recomendaciones respecto del INC.	98
X. Referencias.....	99

I. Introducción

En el marco del estudio **“Evaluación Cualitativa de las Unidades De Atención Integral y de una valoración técnica del Instituto Nacional De Criminología”** PPIS-1061-3CV-CI-2018, convocado por la Unidad Ejecutora del Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social (UEP) de Costa Rica, el presente documento corresponde al cuarto y último producto del estudio, que busca proporcionar una síntesis de la consultoría, reflejando las debilidades y obstáculos del modelo de atención de las UAIs, las buenas prácticas en la materia, así como conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones a seguir que aporten a la sustentabilidad de las UAI.

El informe se estructura de la siguiente manera: En primer lugar, se describe al Instituto Nacional de Criminología (Apartado II), además de las Unidades de Atención Integral (Apartado III). Luego, se presentan los objetivos del presente estudio (IV) y la metodología utilizada (V). A continuación, se exponen los resultados (Apartado VI), considerando tanto la caracterización de la demanda de las UAI, la evaluación de procesos como la evaluación de resultados tempranos, en base a información secundaria y primaria disponible. Luego, (VII) se expone la valoración técnica del Instituto Nacional de Criminología. Y por último, se presentan las conclusiones del estudio (VIII) y un plan de mejoras a la luz de los hallazgos identificados (IX).

II. Descripción del Instituto Nacional de Criminología

El INC es un órgano dependiente de la Dirección General de Adaptación Social (DGAS), organismo que a su vez depende del Ministerio de Justicia y Paz. El artículo 8º de la Ley 4.762 señala que el INC persigue los siguientes fines:

“a) Tratamiento de los inadaptados sociales. El Instituto funcionará como organismo dedicado al estudio de las personas que ingresan a los Centros, en sus distintos aspectos personales y mesológicos, a cuyo efecto contará con los expertos necesarios. Emitirá un diagnóstico que servirá de base para su clasificación y ejecutará a través de las secciones técnicas correspondientes un programa de tratamiento para cada sujeto, de acuerdo con sus características individuales.

b) La investigación criminológica. El Instituto mantendrá una estadística criminológica y establecerá las causas, frecuencia y formas de criminalidad nacional con respecto a los distintos factores etiológicos. Con apoyo en esas investigaciones recomendará al Director General, las medidas de acción preventiva en un plan coordinado con otras instituciones.

c) Asesoramiento. Asesorará e informará a las autoridades judiciales en la forma que lo dispone la ley; al Director General en lo pertinente y a las instituciones que oficialmente lo soliciten”

El INC se encuentra integrado por un equipo técnico con orientación criminológica que incluye un Jefe del Departamento Técnico y los Jefes de las siguientes secciones: de Servicios Educativos y Escuela de Capacitación Penitenciaria; de Servicios Médicos, Jurídicos, Servicio Social, Investigaciones y Estadística, además de aquellas secciones técnicas que en el futuro sea necesario crear (artículo 9º)¹. El reglamento orgánico y operativo de la DGAS señala en su artículo 15º que dentro de las atribuciones del INC se encuentran las de:

“1º. Resolver, rendir los informes y aplicar los procedimientos derivados de los artículos 55, 61, 63, 64, 70, 71, 90, 93, 97, 99, 100 y 102 del Código Penal, los

¹ Al respecto, el reglamento de esta ley agrega, en su artículo 17, las siguientes secciones: 1□ Sección de Orientación 2□ Sección de Psicología 3□ Sección de Supervisión Técnica 4□ Sección de Seguridad.

² Se trata de informes periciales y criminológicos en contextos judiciales.

³ En el cumplimiento de esta función, el INC emite circulares, dentro de las cuales se pueden mencionar a modo de ejemplo las siguientes: Circular 5-2015: Redistribución de personas privadas de libertad para

establecidos en los artículos 505 y siguientes del Código de Procedimientos Penales; lo estipulado en la ley 4762, este reglamento y leyes especiales.²

2º. Establecer los procedimientos e instrumentos para el conocimiento de la valoración técnica y para el movimiento de la población penal entre centros y niveles³.

3º. Conocer y resolver en última instancia de las reubicaciones de los privados y privadas de libertad del Nivel Semi-institucional al Institucional y del Nivel en Comunidad al Nivel Institucional o Semi-institucional”.

Según la normativa antes mencionada, aunque el INC fue concebido como un organismo académico responsable de la generación de investigación relevante sobre la criminalidad, con el paso del tiempo, parece haberse constituido en una instancia técnica operativa dentro del sistema penitenciario. Esto ocurrió debido a que su dirección quedó sometida a la dependencia de la Dirección General de Adaptación Social y a la falta de recursos para la investigación, entre otros factores (Robles y Rodríguez, 2010). Aún así, sus atribuciones como organismo rector en la entrega de lineamientos técnicos y administrativos para la toma de decisiones en los distintos niveles institucionales en el sistema penitenciario, lo vuelven un pilar fundamental para el éxito del proyecto de las Unidades de Atención Integral (en adelante UAIs) y tal como se mencionó anteriormente, todas sus funciones afectan de forma directa la implementación de éstas. Dado que estas últimas son el foco de este estudio, resulta fundamental comprender el rol del INC y cómo las disposiciones legales respecto a sus funciones se llevan a cabo en la práctica y se configuran en modos efectivos de articulación con las UAIs. Todos estos elementos serán profundizados en los próximos

² Se trata de informes periciales y criminológicos en contextos judiciales.

³ En el cumplimiento de esta función, el INC emite circulares, dentro de las cuales se pueden mencionar a modo de ejemplo las siguientes: Circular 5-2015: Redistribución de personas privadas de libertad para reducir el hacinamiento crítico del Programa de Atención Institucional. Aprobada el 24 de agosto de 2015, mediante el artículo 106 de la sesión 4897; Circular 1-2016: Remisión de impugnaciones e informes tanto para valoraciones, como para la gracia y los beneficios establecidos en el Código Penal. Aprobada el 28 de enero de 2016, mediante el artículo 1 de la sesión 4952; Circular 2-2016: Valoraciones extraordinarias. Aprobada el 28 de enero de 2016, mediante el artículo 2 de la sesión 4952; Circular 5-2016: Estrategia de intervención a personas indígenas privadas de libertad. Aprobada el 10 de febrero de 2016, mediante el artículo 165 de la sesión 4956; Circular 6-2016: Procedimiento para la atención de solicitudes del artículo 97 del Código Penal por parte de autoridades judiciales. Aprobada el 22 de febrero de 2016, mediante el artículo 47 de la sesión 4959; Circular 7-2016: Regulación y Funcionamiento del Módulo Materno Infantil del Centro de Atención Institucional Buen Pastor. Aprobada el 22 de febrero de 2016, mediante el artículo 48 de la sesión 4959; Circular 8-2016: Reemplazo de la Circular 5-2015 sobre la redistribución de personas privadas de libertad para reducir el hacinamiento crítico del programa institucional. Aprobada el 5 de abril de 2016, mediante el artículo 45 de la sesión 4973. Fuente: Informe Ejecutivo de la ex Ministra de Justicia y Paz al Presidente de la República, San José, 31 de diciembre de 2017.

apartados, intentando no perder de vista los facilitadores y nodos críticos en este proceso desarrollado hasta nuestros días.

III. Descripción de las Unidades de Atención Integral (UAI)

1. Antecedentes

El Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social surge a partir del financiamiento entregado en el Contrato de Préstamo N° 2526/OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este préstamo quedó consagrado legalmente en la Ley N° 9025 del 15 de febrero de 2012.⁴

El objetivo general del Programa es contribuir a la disminución del delito violento en el país. Como objetivos específicos se plantearon inicialmente los siguientes:

- (i) incrementar la eficacia de la fuerza policial a nivel nacional;
- (ii) reducir la incidencia delictiva de los jóvenes en riesgo en las áreas de influencia del programa; y
- (iii) reducir la tasa de reincidencia de la población en conflicto con la ley penal.

Para ello, el Anexo único del contrato de préstamo, estableció 3 componentes:

Componente I: Fortalecimiento de capacidad institucional del Ministerio de Seguridad Pública y del Ministerio de Justicia y Paz, como entidades rectoras de las políticas de control y prevención de la violencia, respectivamente.

Componente II: Prevención social focalizada en niños y jóvenes en riesgo en áreas críticas.

Componente III: Reinserción social para personas en conflicto con la ley penal.

De esta forma, el tercer componente establece la necesidad de desarrollo de un nuevo modelo de gestión penitenciaria, cuyo objetivo fuese la reducción de la tasa de reincidencia de la población en conflicto con la ley penal. Específicamente, el resultado esperado establecido en la matriz de la plataforma del BID, es que la reincidencia en el sistema penitenciario de egresados de los centros intervenidos sea reducida a lo largo de su primer año después de recibir atención.

Es importante mencionar, que los ejes de este componente sufrieron algunas modificaciones con el paso del tiempo. Su enfoque inicial incluía el diseño, construcción y equipamiento de Unidades Productivas, el equipamiento y modernización tecnológica del Programa en Comunidad para el control electrónico de personas y diseño, y el financiamiento de un esquema de incentivos a fin de promover mecanismos de reinserción laboral. Sin embargo, dado los costos en la construcción

⁴ http://www.gaceta.go.cr/pub/2012/03/29/ALCA39_29_03_2012.pdf

de la Unidades Productivas, la tasa de sobrepoblación de un 52%, las condiciones laborales del personal penitenciario, los dictámenes de la Sala Constitucional y los Juzgados de Ejecución de la Pena, junto con lo señalado por la Defensoría de los Habitantes y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura⁵; se decidió enfocar los recursos de éste y otros componentes, a la construcción y equipamiento de Unidades Productivas.

El resultado de estas modificaciones son las Unidades de Atención Integral. Conforme al Manual de la Dirección General De Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Paz⁶ éstas buscan *“dotar de mejores oportunidades a quienes deben cumplir una sanción penal para que, al regresar a la vida en libertad, se encuentren en condiciones de conducirse de acuerdo con las normas de convivencia y contribuyan, de esa manera, a aumentar los niveles de seguridad humana del país”*. Se trata, por tanto, de un nuevo modelo de gestión penitenciaria que busca priorizar la educación, el trabajo y la producción.

2. Objetivos de las UAI

2.1 Objetivo General

Disminuir el riesgo de reincidencia delictiva, ejecutando un modelo penitenciario que permita la inserción social, mediante una intervención profesional, integral, inclusiva y andragógica.

2.2 Objetivos Específicos.

1. **Seleccionar**, a partir de criterios establecidos por el Instituto Nacional de Criminología, personas privadas de libertad para que se ubiquen en el Nivel de Unidades de Atención Integral;
2. **Implementar** en los residentes un **modelo de formación integral** garante de los derechos humanos que les posibilite la inserción social;
3. **Generar** una **oferta** educativa, formativa, productiva y laboral que estimule el desarrollo de habilidades, competencias y destrezas de los residentes de las Unidades de Atención Integral para su vida en libertad;
4. **Implementar** una **buena práctica penitenciaria** para el mejoramiento permanente de la calidad de vida de los residentes de las Unidades de Atención Integral; y
5. Cualquier otro que favorezca la inclusión y la eliminación de formas estructurales de

⁵ Ver Documento “Justificación técnica para la redistribución de recursos”.

⁶ Mora, José. 2017. Modelo de Unidades de Atención Integral. Ministerio de Justicia y Paz. Dirección General De Adaptación Social

desigualdad social.

3. Fases de la intervención

Las UAIs se estructuran a partir de un proceso de interevneción, cuyas principales fases se detallan a continuación:

3.1. Selección

En primer lugar, los equipos interdisciplinarios de los centros del Nivel de Atención Institucional seleccionan a las personas privadas de libertad que eventualmente podrían ser ubicadas en el Nivel de Unidades de Atención Integral (NUAI). Esto se desarrolla en base al perfil de los residentes definido por el INC. Tras esto, el Consejo Técnico Interdisciplinario (CTI) se pronuncia respecto de la selección y recomienda al coordinador del Nivel de Unidades de Atención Integral. Para esto, se incluyen los informes que sustentan la recomendación y un acta de compromiso previo, firmada por la persona privada de libertad, expresando su aprobación para ingresar a una UAI, comprometiéndose a cumplir las reglas y el Plan de Intervención Profesional Provisional (PIPP).

Dentro de un día hábil, el coordinador del NUAi envía la documentación a la UAI que le parezca más conveniente. El Equipo de Selección Inicial (ESI) de la UAI dentro de tres días hábiles decidirá el caso. Si determina que no cumple los requisitos, derivará al INC para que decida en plazo máximo de 5 días. Por el contrario, si aprueba su entrada tendrá 5 días hábiles para determinar su ubicación y elaborar el Plan de Intervención Profesional Provisional (PIPP). Luego de realizado el PIPP, la dirección de la UAI tendrá 2 días hábiles para comunicarse con la dirección del recinto en que se encuentra la persona a fin de coordinar su traslado en el plazo máximo de 3 días hábiles. Ejecutado el traslado, la dirección de la UAI deberá comunicar dentro de 2 días hábiles, al coordinador del NUAi y al coordinador del nivel institucional o juvenil (según corresponda), la fecha en que se aprobó que la persona fuese residente, la fecha en que se determinó el PIPP y la fecha en que finalmente ingresó a la UAI.

3.2. Diagnóstico

Tras el ingreso a la UAI se envía al residente a la oficialía de guardia donde se inventarían sus objetos, se abre su expediente electrónico, se le devuelven objetos autorizados y se custodian los no autorizados, junto con la entrega de un comprobante y la entrega de los objetos para su permanencia⁷. De inmediato se gestiona una reunión con autoridades para su inducción e información de los aspectos

⁷ Vestimenta (5 camisas, 3 pantalonetas, un pantalón, un pijama), sábana y cobija para la cama y objetos para el aseo personal (jabón, champú, desodorante, rasuradora, cepillo de dientes, pasta de dientes, hilo dental, peine, toalla de baño).

relevantes sobre el funcionamiento de la UAI⁸. Tras esto, el Equipo de Intervención (EDI) de la residencia⁹ asignada realiza un diagnóstico en base a la información del expediente electrónico. Dentro de un mes y máximo 3 meses se elaborará el PIP definitivo, el que se comunica al Consejo de Intervención Profesional (CIP) junto con el acta definitiva de compromiso firmada por el residente. Esta fase concluye cuando el CIP aprueba el PIP definitivo y el EDI lo incluye en el expediente electrónico.

3.3. Intervención

El EDI brinda acompañamiento técnico individual y colectivo al residente, según nivel de cumplimiento del PIP en base a dos modalidades de intervención:

- ✓ Intervención individual: en base a sus necesidades personales básicas individuales, sociales y participativas.
- ✓ Intervención colectiva: la cual se estructura en torno a 4 ejes; el educacional, psicosocial, socio-laboral y productivo, además de las actividades complementarias¹⁰.

Periódicamente se realizan recomendaciones al CIP para eventuales modificaciones al PIP y el EDI valora los méritos y realiza la construcción de redes de apoyo del residente.

3.4. Evaluación

El CIP realiza dos tipos de evaluaciones:

- ✓ Evaluaciones ordinarias: a partir del cumplimiento del PIP de cada residente,

⁸ Entre otros: Se le reiterarán las reglas del Nivel de Unidades de Atención Integral; Se le comunicará y explicará el PIPP asignado; Se realizará un recorrido por la UAI; Se le suministrará un carné de identificación.

⁹ Conforme al Manual de las UAI, las residencias son los módulos o ámbitos para el descanso y el resguardo de los objetos personales autorizados a los residentes. Cada residencia tendrá una capacidad para 64 residentes, distribuidos en 8 dormitorios para 8 personas cada uno.

¹⁰ Conforme al Manual de las UAI, el eje educacional consistirá en el programa de las diferentes ofertas del Ministerio de Educación Pública y de las universidades. El eje psicosocial, se realiza mediante la estrategia de talleres ofertados para dar cumplimiento al PIP. El objetivo de estos talleres es el reaprendizaje personal y la construcción de vías accesibles para la inserción social. Los talleres privilegiarán, aunque podrían extenderse, los siguientes temas: Control de violencia sexual, uno para el ofensor de víctima adulta y otro diferente para el ofensor de víctima menor de edad; Control de violencia y convivencia doméstica; De género; De habilidades sociales para la vida; De adicciones de sustancias prohibidas; De intervención familiar comunitaria y red de apoyo; y, De justicia restaurativa.

El eje socio-laboral y productivo consiste en la formación y capacitación de los residentes en los distintos oficios ofertados por la UAI en los que participarán el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y otros centros públicos y privados. Estos procesos permitirán la certificación de competencias y la inserción en las ocupaciones de producción de la UAI. El eje de actividades complementarias tendrá como fin el reforzamiento de actividades para el ocio y la formación accesoria, y se formularán en coordinación con las comisiones de la UAI, la coordinación del Nivel y otras instituciones y organizaciones. Cada residente deberá escoger, al menos, dos actividades complementarias. Se podrán ofertar, entre otras, las siguientes actividades: Deportivas, lectura, artística, lúdica, informática, emprendimiento, valores cívicos ciudadanos.

Cada eje tendrá su estructura, contenidos, objetivos, planeación mensual y evaluación continua, elaborada por el coordinador del departamento respectivo en conjunto con los EDI.

no se rigen por plazo reglamentario, sino que se determinan individualmente.

- ✓ Evaluaciones extraordinarias: cuando así lo recomienda el EDI.

A partir de estas, el CIP podrá recomendar al INC lo siguiente:

- ✓ Avance el nivel semi-institucional.
- ✓ Regreso al nivel de procedencia.
- ✓ Autorización de permisos controlados de salida¹¹. Esta autorización es enviada al INC quien notifica su negativa, de existir, dentro de 5 días hábiles. Si no lo hace, se tiene por aceptada la recomendación.

Cuando resta un año de permanencia, sea por cumplimiento de pena o por ser candidato para recibir un beneficio, el CIP comunica a la Unidad de Inserción Social (UIS) del Ministerio de Justicia y Paz para que inicien los procesos a su cargo y facilite el proceso de egreso del residente.

3.5. Egreso

Finalmente, el egreso se ejecuta en virtud de las siguientes causas:

- ✓ Avance al nivel semi-institucional acordado por el INC a recomendación del CIP.
- ✓ Renuncia expresa del residente. Reubicación en recinto de procedencia se hará en un plazo no mayor a 8 días hábiles a partir de la comunicación del CIP.
- ✓ Traslado a nivel de procedencia por:
- ✓ Incumplimiento grave del PIP, del acta de compromiso o de la sana convivencia.
- ✓ Cambio en la situación jurídica del residente que lo haga incongruente, según el CIP, con las condiciones requeridas para las UAI.
- ✓ Quebrantamiento del régimen disciplinario cumpliéndose el debido proceso.
- ✓ Disposición judicial o indulto.

La manera en que se desencadenan todas estas fases, serán discutidas más adelante a la luz de los datos levantados en la presente consultoría.

¹¹ Los permisos controlados de salida consistirán en una autorización de salida de la UAI en períodos u ocasiones regulados en el Reglamento del Nivel de Unidades de Atención Integral. Su propósito es fortalecer los vínculos familiares y comunitarios, así como permitir la búsqueda de empleo. Para su concesión, se tomará en cuenta la trayectoria del residente. Los permisos controlados de salida procederán si se cumplen los siguientes requisitos: que la parte lo solicite, que se tengan suficientes méritos y que le reste un año en la UAI.

IV. Objetivos del estudio

1. Objetivo general

Evaluar cualitativamente el primer año de implementación del modelo de atención y gestión de las Unidades de Atención Integral, revisando los logros en dirección al cumplimiento de sus objetivos, determinando la pertinencia, eficacia, eficiencia, los resultados tempranos, la sostenibilidad y el desempeño general para luego formular recomendaciones que le permitan al Instituto Nacional de Criminología y a la DGAS introducirle mejoras al modelo.

De modo complementario, será tarea de la consultora analizar el rol que tiene el Instituto Nacional de Criminología -como entidad a cargo del análisis de los elementos de riesgo y selección de las personas privadas de libertad que califican para pasar del nivel institucional al semi-institucional- y emitir una valoración técnica que enriquezca el proceso de fortalecimiento de esta instancia.

2. Objetivos específicos

- 2.1. Realizar una caracterización de la demanda, perfil de los beneficiarios y nivel de cobertura del programa.
- 2.2. Identificar los resultados tempranos del programa en términos de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del programa, a partir de información secundaria levantada por el programa durante su ejecución.
- 2.3. Comprender los resultados tempranos del programa desde la percepción de los actores involucrados en su implementación y desde los beneficiarios del mismo.
- 2.4. Analizar el rol del Instituto Nacional De Criminología en la implementación del programa.
- 2.5. Entregar conclusiones precisas, identificando claramente las fortalezas y debilidades e en términos de resultados tempranos del programa de interés y realizar recomendaciones que permitan mejorar su desempeño.

V. Metodología

A continuación se detalla la estrategia metodológico para cada uno de los objetivos de la presnete consultoría.

1. Estrategia metodológica según objetivos

La tabla a continuación expone para cada objetivo específico propuesto, los focos de análisis y metodología de abordaje.

Tabla 1 Objetivos, metodología y focos de análisis

Objetivo específico	Metodología	Focos de análisis
1. Caracterizar la demanda, perfil de los beneficiarios y nivel de cobertura del programa	Trabajo de gabinete y levantamiento de información cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Caracterización y cuantificación de la población potencial, objetivo y beneficiaria del programa ✓ Criterios de focalización y selección de beneficiarios
2. Identificar los resultados tempranos del programa en términos de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del programa, a partir de información secundaria levantada por el programa durante su ejecución	Trabajo de gabinete y levantamiento de información cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desempeño del programa en base a la Matriz de Indicadores para Resultados o sistema de indicadores existente.
3. Comprender los resultados tempranos del programa desde la percepción de los actores involucrados en su implementación y desde los beneficiarios del mismo.	Levantamiento de información cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Percepciones de los equipos técnicos, directivos de las UAI y residentes
4. Analizar el rol del Instituto Nacional De Criminología en la implementación del programa	Levantamiento de información cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Valoración técnica del rol y lineamientos del Instituto Nacional De Criminología
5. Entregar conclusiones precisas, identificando claramente las fortalezas y debilidades e en términos	Triangulación de información secundaria y primaria	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Modelo de atención y gestión que actualmente implementan las UAI ✓ Propuesta de un plan de

de resultados tempranos del programa de interés y realizar recomendaciones que permitan mejorar su desempeño.		mejora
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--------

2. Técnicas de recolección de datos

2.1 Entrevistas en profundidad

La entrevista en profundidad es una conversación sobre un tema específico, en la cual el entrevistador se guía con una pauta, pero no es determinado por la misma y tiene libertad para adaptarse a las respuestas del entrevistado. La idea fundamental de una entrevista semi-estructurada es que el entrevistador busca levantar información que el entrevistado posee, no interviniendo en ésta, pero logrando incorporar los puntos cruciales de acuerdo con el objetivo de su investigación.

2.2. Grupo focal

El grupo focal es una técnica apta para acercarse y estudiar lo que hay de “realidad” o tipificaciones sociales “del saber”, a partir de consensos cognitivos, observaciones y esquemas de acción típicas de un determinado grupo de personas (Canales, 2006). A partir de sus características de directividad y focalización (Canales, 2006), los grupos focales requieren de un moderador presente que vaya gatillando preguntas y temas con el fin de dirigir y focalizar la discusión en los temas de interés. Para ello, es de relevancia el apoyo de una pauta semi-estructurada que contendrá los temas y dominios a profundizar en la reunión grupal, la cual al igual que la pauta de entrevista individual, estará abierta a preguntas y temas emergentes. Asimismo, a modo de asegurar diversas opiniones y representaciones de los actores, y mantener la discusión por parte del moderador, se establece que cada grupo debiera estar compuesto por un mínimo de 6 y un máximo de 12 participantes. El objetivo inicial que fue propuesto para los grupos focales es profundizar en la experiencia de los sujetos privados de libertad sobre las UAI.

2.3. Observación participante

La técnica de observación permite levantar información a través de un contacto directo con el objeto de estudio. En este caso, se considera la observación participante, la cual, para hacerla medible, debe contar con un apoyo de registro de lo observado. En concreto, se usarán pautas de observación que permitirán hacer un análisis preciso de lo observado. Esta observación será llevada por los auditores/observadores en las regiones auditadas, y en concreto, en recintos penales.

3. Muestra lograda

Entre los días 8 y 12 de octubre de 2018 la investigadora responsable del estudio realizó el terreno cualitativo del estudio para el levantamiento de datos primarios, que contempló la visita al Instituto Nacional de Criminología, la Unidad de Atención Integral Reinaldo Villalobos (en adelante UAI RV), y la Unidad de Atención Integral 20 de Diciembre. En la tabla a continuación se detallan los actores entrevistados según tipo de instrumento.

Tabla 2 Actores entrevistados, muestra cualitativa

Actor/es	Instrumento aplicado
Directivos del Instituto Nacional de Criminología (INC)	Grupo focal
Jefa Secretaría técnica INC, Wendy Jiménez	Entrevista
Jefe de Policía Penitenciaria, Pablo Bertozzi	Entrevista
Jefa de Cómputo de Penas y Archivo-INC, Sileni Chevez	Entrevista
Director INC, Alexander Obando	Entrevista
Profesionales Unidad de Valoración Preliminar-INC	Grupo focal
Residentes UAI RV	Grupo focal
Residentes UAI 20 de Diciembre	Grupo focal
Actores clave UAI RV: <ol style="list-style-type: none"> 1 Director UAI (1); 2 Administrador/a (1); 3 Psicólogo/a (1); 4 Trabajador/a Social (1); 5 Orientador/a (1) (1); 6 Abogado/a (1); 7 Médico (1); 8 Jefe policía penitenciaria (1); 9 Funcionarios policía penitenciaria (2); 10 Residentes (2). 	Entrevista
Actores clave UAI 20 de Diciembre: <ol style="list-style-type: none"> 1 Director UAI (1); 2 Administrador/a (1); 3 Psicólogo/a (1); 4 Trabajador/a Social (1); 5 Orientador/a (1) (1); 6 Abogado/a (1); 7 Médico (1); 8 Jefe policía penitenciaria (1); 9 Funcionarios policía penitenciaria (2); 10 Residentes (2). 	Entrevista

4. Documentación disponible para análisis

El desarrollo de los objetivos específicos 1 y 2 implicó un trabajo de gabinete, para el cual se requirió a ambas UAI estudiadas la siguiente información, válida para todo el periodo de ejecución de cada Unidad (desde su apertura a la fecha) y para todos los usuarios que han sido residentes a la fecha:

- N° de valoraciones por residente.
- N° de diagnósticos por residente.
- N° de atenciones o prestaciones por residente (considerando todos los servicios o atenciones brindadas a los residentes, desde las distintas áreas).
- N° de prestaciones por profesional y área, desagregadas por mes.
- Demanda: desagregado por mes, tipo de penal y tipo de condena
- Cobertura de la UAI (Número de beneficiarios o residentes), desagregado según: mes, fecha de ingreso, tipo de condena, duración sentencia, lugar de residencia de origen, género y edad.
- Copias de Acuerdo formal suscrito por residentes al ingreso, (2 aleatorias por mes (desde el inicio de ejecución de las UAI).

No obstante, la mayoría de la información no estaba disponible de forma digital, ni tampoco por el periodo de tiempo de ejecución de cada UAI, sino que se entregaron en su mayoría datos transversales. De ahí que sea importante precisar la información que fue enviada y considerada para el análisis (Ver Tabla 3), lo cual obviamente afecta de manera directa la profundidad y alcance de los resultados que se presnetarán más adelante.

Tabla 3 Datos enviados por UAI

Tipo de dato	Contenido/Variables disponibles	Fuente
Base de datos usuarios	<ol style="list-style-type: none">1. Nombre;2. Nacionalidad;3. Doc De Identidad;4. Fecha Nacimiento;5. Género;6. Edad;7. C/D;8. M/P;9. 1/3;10. Delito;11. Monto De Pena;12. Sentencia Pendientes;13. Indicios ;14. Causas Activas O/U Investiigacion;15. Fecha Ingreso A La Unidad;16. Fecha De Valor Ordinaria;17. Art 55;18. Penal Juvenil;	UAI 20 de Diciembre

	<p>19. Observaciones;</p> <p>20. Procedencia;</p>	
Acta de compromiso	<p>(4) Copias de acta de compromiso, Julio</p> <p>(2) Copias de acta de compromiso, Septiembre</p> <p>(2) Copias de acta de compromiso, Octubre</p>	UAI 20 Diciembre
Carta respuesta información disponible	Carta emitida por Director UAI 20 diciembre: señalando números netos de: valoraciones por usuario y diagnósticos por usuario. Se señala otra información de forma aproximada, que no es considerada dada su imprecisión.	UAI 20 Diciembre
Base de datos usuarios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nombre; 2. Id; 3. Residencia N°; 4. Nac; 5. Fecha De Ingreso Uai; 6. Cai Procedencia; 7. Fecha De Nacimiento; 8. Edad; 9. Estado Civil; 10. Escolaridad; 11. Provincia Residencia; 12. Cantón Residencia; 13. Oficio/ Profesion; 14. Delito; 15. A; 16. M; 17. D; 18. Cumplimiento Con Descuento; 19. Media Pena; 20. Sentencias Pendientes; 21. Redes De Apoyo; 22. Asistentes a proceso visita Intima; 23. Asistentes a proceso Adicciones; 24. Asistentes a proceso Violencia Sexual; 25. Asistentes a proceso Habilidades para la Vida; 26. Asistentes a proceso Violencia Intrafamiliar; 27. Plan De Intervención Profesional; 28. Próxima Valoración; 29. Observación; 	UAI RV
Modelo Acta de compromiso	Modelo estándar de acta de compromiso	UAI RV

5. Técnicas de Análisis

A continuación se presentan las técnicas de análisis utilizadas para la presente consultoría. Es importante señalar que estas fueron definidas a partir de la cantidad, tipo y calidad de información que estaba disponible.

Trabajo de gabinete o Análisis Documental

Entendemos como trabajo de gabinete o análisis documental (AD) al “conjunto de operaciones que afectan el contenido y la forma de los documentos originales, reelaborándolos y transformándolos en otros de carácter instrumental o secundarios, con el objetivo último de facilitar al usuario la identificación precisa, la recuperación y la difusión de aquellos” (Ahmed, 2010). La utilización del AD en la presente investigación, tendrá como objetivo organizar y analizar toda la información secundaria recolectada en base a los documentos disponibles sobre las UAI que sirvan para evaluar su desempeño.

Observación participante

La observación directa, sistemática o continuada es “la descripción sistemática de eventos, comportamientos y artefactos en el escenario social elegido para ser estudiado” (Marshall & Rossman, 1989). Este método da paso a análisis más interpretativos de lo observado en terreno y complementa con información (sobre rutinas, prácticas, organización interna de las UAI) que trasciende los discursos de los actores, en el sentido que no sólo se recogen los discursos (“lo que se dice que se hace”) sino las prácticas in situ (‘lo que efectivamente se hace’).

Análisis de Contenido

En términos prácticos el análisis de contenido permite hacer un proceso interpretativo tanto de textos como de observaciones y conversaciones provenientes de entrevistas y grupos focales. Es una forma de investigación “cuyo objetivo es la captación, evaluación, selección y síntesis de los mensajes subyacentes en el contenido de los documentos, a partir del análisis de sus significados, a la luz de un problema determinado” (Dulzaides, 2004). La metodología que se utiliza para el análisis de contenido para este estudio consta de una construcción de Matrices Cualitativas que organizan y hacen surgir los distintos códigos necesarios para el análisis del contenido de la información cualitativa basado en la técnica de análisis de Grounded Theory (Charmaz, 2006). Para ello, primero se debe realizar una grabación de todas las entrevistas y grupos focales que se lleven a cabo, para luego ser transcritos y codificados utilizando la técnica de teoría fundamentada. Una vez obtenidos los códigos y las citas de la información primaria cualitativa de las entrevistas, grupos focales, de las visitas y observaciones, y de la revisión documental, se pasa

posteriormente a un análisis integrado de las técnicas cualitativas con las cuantitativas, y de las diversas fuentes de información, que serán descritas a continuación. Para esto, se utilizó un software que facilita el análisis de contenido y que ayuda a identificar y agrupar la codificación de matrices: Dedoose.

Análisis de Matriz de Marco Lógico

La evaluación de resultados propuesta reconoce la dimensión temporal de los resultados de los programas a evaluar, buscando el estudio de los resultados tempranos del programa. De esta manera, los apartados a continuación exponen la metodología para la evaluación de resultados a nivel de producto, que busca captar el primer tipo de resultados o efectos más inmediatos que debieran generar los programas.

De esta manera el análisis referirá a los resultados del programa a nivel de componentes (o productos) y tiene por objetivo determinar si la intervención realizada provocó cambios en el corto plazo en los beneficiarios gracias a los productos de la intervención, por lo que corresponde a los resultados directos del proyecto. Así, esta evaluación tiene dos dimensiones de análisis. Ya que por un lado, busca detenerse en la *magnitud y caracterización* de la producción de componentes, es decir, busca identificar cuáles son los productos que generó el programa y si éstos son coherentes con los objetivos planeados inicialmente y si efectivamente benefician a la población objetivo predefinida. Y por otro, atiende a la *calidad* de los bienes y servicios entregados por el programa.

Para lo anterior, se considerarán los datos secundarios disponibles. En base a estos datos, se buscó sistematizar la magnitud de los niveles de producción de los programas en términos de cobertura de población objetivo, prestaciones recibidas y cantidad ejecutada. Y al mismo tiempo, analizar la pertinencia y calidad de los productos en relación a su diseño original. Todos los indicadores mencionados obedecen a los estipulados por la Matriz de Marco Lógico disponible para el programa.

VI. Resultados

1. Caracterización de la demanda de las UAI

A partir de los datos disponibles en las UAI estudiadas, en cuanto a los resultados, sólo es posible caracterizar la demanda. A continuación se presenta la cobertura, los criterios de selección y focalización de los beneficiarios y las características socio-demográficas de los residentes.

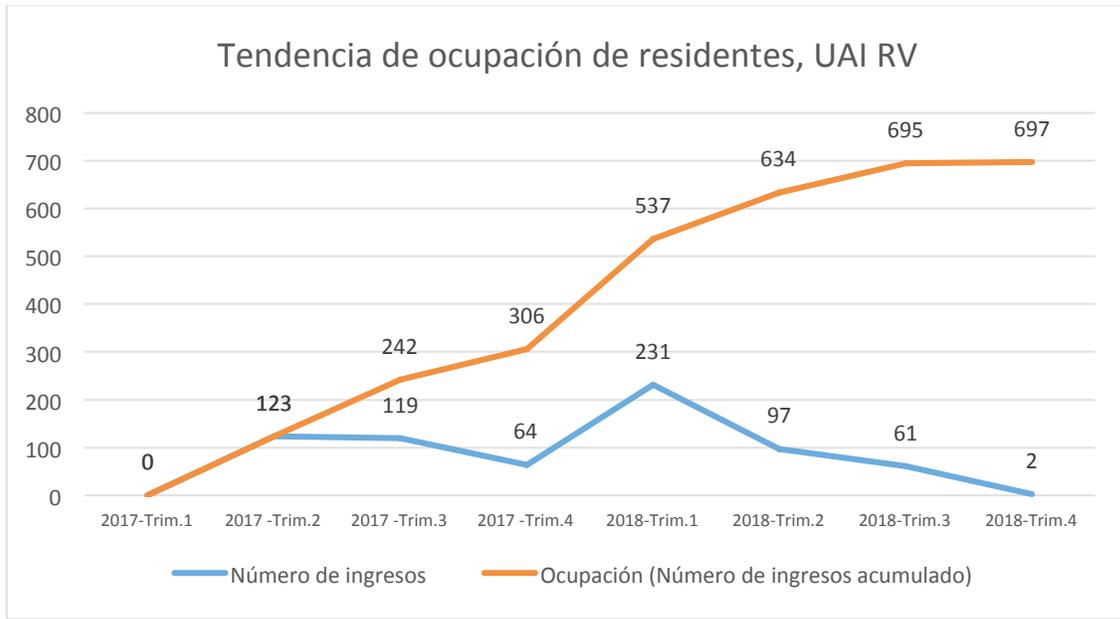
1. Cobertura (población potencial, objetivo y beneficiarios)

La población potencial refiere a quienes presentan la necesidad o condición que el programa busca abordar (DIPRES, 2015). Por lo tanto, la población potencial de las UAI corresponde a todos los privados y privadas de libertad a nivel nacional, que para septiembre de 2017, alcanzaban a 13.824 personas, de acuerdo a los últimos datos oficiales disponibles (Informe trimestral de Población Penitenciaria, Julio a Septiembre 2017, DGAS, 2017).

Luego, la población objetivo refiere a aquellos individuos que pertenecen a la población potencial y además, cumplen con los criterios de focalización, por lo tanto, son aquellos que el programa planifica atender en el mediano y largo plazo (DIPRES, 2015). Cabe destacar que no existen datos disponibles para estimar la magnitud de la población objetivo del programa.

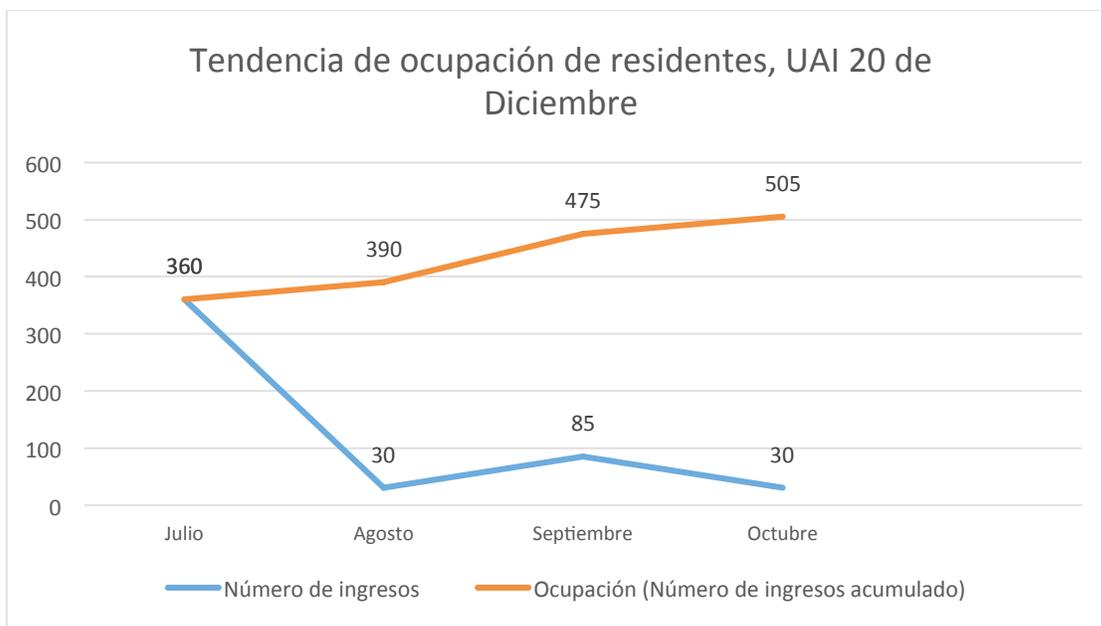
Finalmente, la población beneficiaria son las personas efectivamente atendidas por el programa (DIPRES, 2015). El gráfico 1 a continuación muestra la evolución de beneficiarios que han pasado por la UAI RV. Destacando que la tendencia de ocupación tuvo un crecimiento bastante lento durante el primer año de funcionamiento, ya que a fines de 2017 habían sólo un total de 306 beneficiarios, equivalente a un 43% de su capacidad total (704 plazas), lo que sube notoriamente en el primer trimestre de 2018 (537 residentes, 76% ocupación) y se incrementa luego a 695 y 697 beneficiarios para el tercer y cuarto trimestre de 2018 respectivamente, lo que indica que se estaría utilizando más del 98% de su capacidad en este último periodo.

Gráfico 1



Ahora bien, en lo que respecta a la UAI 20 de Diciembre, la tendencia de ocupación de residentes o beneficiarios se expone en el Gráfico 2. Se debe destacar que éste fue construido en base a la información agregada provista por su director vía mail¹² y no en base a registros desagregados a nivel de usuarios (como es el caso de los datos provistos por la UAI RV). Se observa que la ocupación inicial de esta Unidad fue mucho más numerosa en comparación a la que tuvo la UAI RV en un inicio, puesto que ésta comenzó con 360 residentes en Julio de 2018, equivalente a un 56,2% de su capacidad total (640 plazas), lo que aumentó a 61% de ocupación en Agosto (2018), a 74% en Septiembre (2018) y a 78% para Octubre.

¹² Sin embargo esto no coincide con lo constatado en terreno, donde el mismo Director con fecha 7 de octubre, dio cuenta que “ayer recibimos 58 de San Sebastián, ha sido por oleadas, hasta llegar a los 500”. Esto último es inconsistente con los 30 ingresos que se reportan vía mail.



2. Criterios de focalización y selección de los beneficiarios

Los criterios de focalización refieren a las condiciones o características que deben cumplir la población potencial para ser considerados como parte de la población objetivo del programa. A continuación, se plantea una revisión de los criterios oficiales y como éstos son utilizados en la práctica diaria de las UAI.

La circular N°4 2018, Subsección VII artículo 36, estipula los criterios oficiales de selección de los beneficiarios de las UAI indicando que los profesionales de las distintas áreas deben aportar información del postulante en lo referente a los siguientes aspectos:

- **Derecho:** informe de la situación jurídica actualizada de la persona privada de libertad acreditando que se cumplen las siguientes condiciones:
 - Para personas que tienen una sola pena de prisión, debe restarles por cumplir entre 3 y 15 años considerando los descuentos. Para personas con más de una pena de prisión, debe acreditarse que en total le resta entre 3 y 15 años sin considerar eventuales descuentos. Sin embargo, el Consejo Interdisciplinario podrá recomendar, con la debida argumentación, a residentes con condenas que no se ajusten a dichos plazos.
 - Que la persona no se encuentre en calidad de imputado en más de una causa penal activa.
 - Que la persona no cuente con causas activas ni en proceso de descuento o que tenga sentencias de prisión por descontar por los siguientes delitos

consumados o tentativa de delitos: genocidio; crímenes de guerra; crímenes de lesa humanidad; tráfico de personas menores de edad; extracción ilícita o tráfico de órganos, tejidos humanos o fluidos humanos; terrorismo; homicidios ligados al crimen organizado; tráfico internacional de drogas y crimen organizado (para estos últimos no debe ejercer labores de liderazgo dentro de las organizaciones criminales).

○

- **Psicología:** deberán brindar información sobre la atención que se le dio a la persona en el contexto de su Plan de Atención o de una atención y valoración psicológica, incluyendo pruebas en caso de que se cuente con ellas.
- **Orientación:** deberán entregar información respecto de las habilidades de ocupación y convivencia de la persona valorada.
- **Educación:** deberán informar sobre el nivel académico en el que se ubica la persona privada de libertad.
- **Medicina:** deberán elaborar un informe para los casos en que se identifique un padecimiento que sea incompatible con las actividades que se llevan a cabo en las UAI.
- **Profesionales de procesos disciplinarios e interdisciplinarios:** deberán informar respecto de los resultados obtenidos por el interno en su proceso de atención.
- **Policía Penitenciaria:** se manifestará para la consideración de aspectos relacionados con la seguridad institucional en caso de que le parezca necesario.

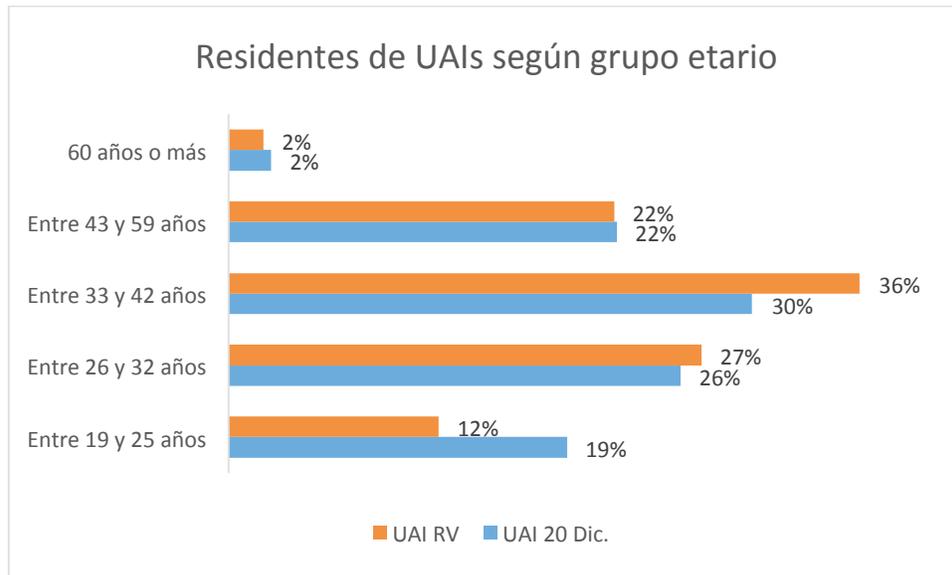
Una vez que el Consejo Interdisciplinario revise que se cumple con dichos requisitos y acepte el ingreso, el postulante deberá firmar voluntariamente un acta a través de la cual se compromete a ser residente, a cumplir con las normas de la UAI y con el Plan de Intervención que se le asignará, todo por un período mínimo de dos años.

En la práctica, la UAI RV utiliza los criterios de selección que estipula la circular del INC, realizándose los encuentros periódicos del Consejo Interdisciplinario donde se evalúa cada uno de los aspectos del postulante para tomar la decisión de ingreso. Especial énfasis se le atribuye al perfil convivencial del postulante, valorando principalmente que no tenga muchos reportes, que sepa adecuarse a las normas, que no se haya visto involucrado en decomisos de armas ni de drogas, tampoco en peleas o intentos de evasión.

3. Características sociodemográficas de los residentes

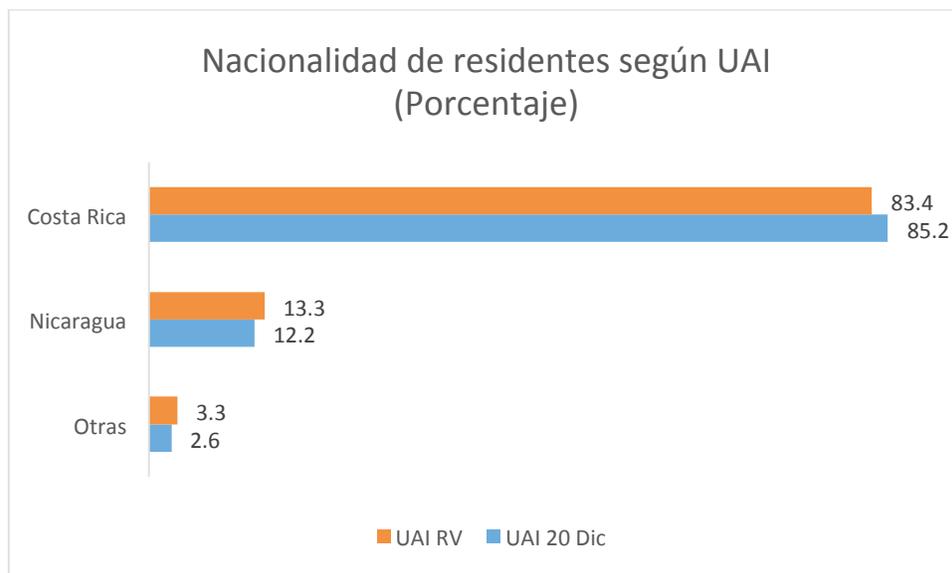
En referencia a la edad, ambas UAI estudiadas presentan mayoritariamente población adulta joven, ya que casi la mitad (45%) de los residentes de la UAI 20 de Diciembre y un 39% de los residentes de la UAI RV tienen 32 años o menos (Ver Gráfico 3).

Gráfico 3



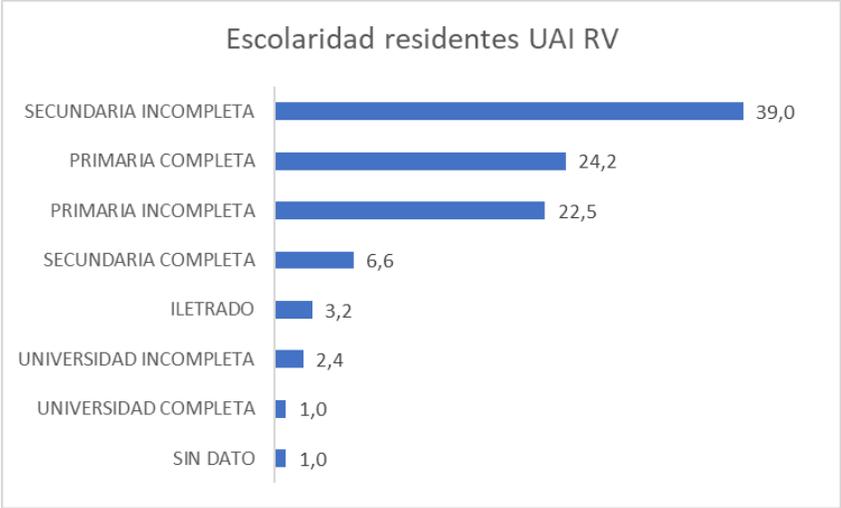
Con respecto a la nacionalidad, se observa que ambas UAI tienen una composición bastante similar, con población mayoritariamente costarricense y algo más de una décima parte de nicaragüenses (ver Gráfico 4).

Gráfico 4



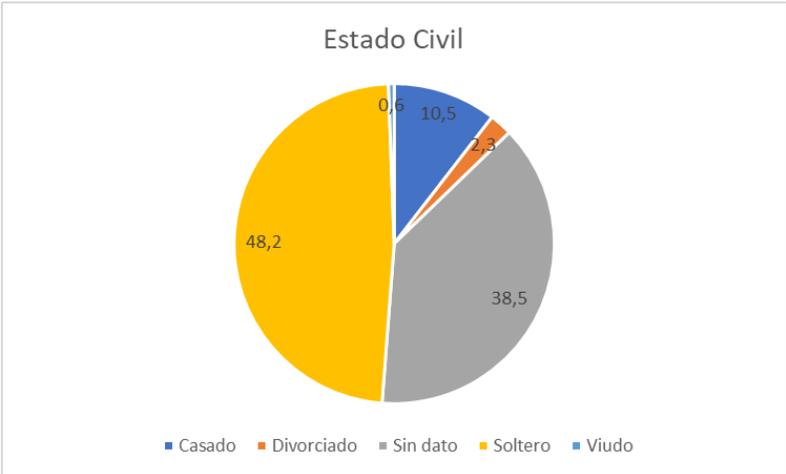
Sobre la escolaridad de los residentes, solo se tienen datos de la UAI RV. En ésta, destaca que la mitad (49,9%) de los residentes alcanza sólo la primaria completa o menos. Más aún, son excepcionales quienes alcanzan la secundaria completa o un nivel superior (10%) (ver Gráfico 5)

Gráfico 5



Sobre el estado civil, solo se tienen datos para la UAI RV, aunque para un 40% de los residentes no se tiene información al respecto. Sin embargo, los datos permiten señalar que casi la mitad (48,2%) de los residentes se encuentran solteros y sólo un 10% casados (Ver Gráfico 6).

Gráfico 6



Finalmente, respecto a los principales centros de procedencia de los residentes, se observa que la UAI RV acoge principalmente a privados de libertad del CAI JORGE A. MONTERO, con la mitad (50,1%) de sus usuarios con esa procedencia. Mientras que en la UAI 20 de Diciembre, aquellos provenientes del CAI CARLOS LUIS FALLAS alcanzan un 63,7%.

Tabla 4. Centro de Nivel Institucional de procedencia, UAI RV

	Recuento	%
CAI JORGE A. MONTERO	349	50,1
CAI LIBERIA	66	9,5
CAI NELSON MANDELA	60	8,6
CAI GERARDO RODRÍGUEZ	52	7,5
CAI CARLOS LUIS FALLAS	47	6,7
CAI LUIS P. MORA M.	38	5,5
CAI 26 JULIO	25	3,6
CAI SAN JOSÉ	21	3,0
CAI ANTONIO BASTIDAS DE PAZ	15	2,2
UAI PABRU PRESBERI	9	1,3
CAE OFELIA VINCENZI P	6	0,9
CAI JORGE DEBRAVO	4	0,6
CAI MARCUS GARVEY	2	0,3
UAI 20 DICIEMBRE	2	0,3
CASI SAN JOSÉ	1	0,1
TOTAL	697	100,0

Tabla 5. Centro de Nivel Institucional de procedencia, UAI 20 de Dic

	Recuento	%
CAI CARLOS LUIS FALLAS	313	63,7
CAI NELSON MANDELA	66	13,4
CAI SAN JOSE	56	11,4
CAI LIMON	45	9,2
CAI CALLE REAL, LIBERIA	5	1,0
CAI GERARDO RODRIGUEZ	4	0,8
CAI ANTONIO BASTIDA DE PAZ	2	0,4
CAI JORGE A. MONTERO CASTRO	1	0,2
TOTAL	491	100,0

2. Evaluación de procesos: Análisis de modelo de atención y gestión

En este apartado se exponen los resultados con respecto a la (1) gestión, (2) modelo de atención y (3) principales nodos críticos en cada uno de estos ámbitos, a la luz de la información cualitativa levantada por este estudio.

2.1. Gestión

Los ámbitos de gestión que se identificaron como relevantes giran en torno a los equipos y selección, órganos colegiados, representación de residentes, seguridad y gestión de información.

2.1.1 Equipos y selección

a. Dotación de personal

A continuación se detalla la dotación de profesionales vigentes al momento de realización del presente estudio, reportado por los directores de cada una de las UAI de interés (Ver **Tabla 6**).

Tabla 6 Dotación profesional según UAI

UAI	Área	Dotación	Comentarios
Reinaldo Villalobos (RV)	Dirección	1 Director	
	Administración	1 Secretaria administrativa 1 Administrador ¹³	
	Psicología	3 psicólogos	Indican que se cuenta con 4, pero uno de ellos había renunciado recientemente
	Trabajo Social	3 trabajadores sociales	Refieren que se requiere al menos un trabajador social por la demanda que recibe esta área
	Orientación	3 orientadores	
	Derecho	2 abogados	
	Salud	1 médico, 1 enfermera, 1 auxiliar	Refieren que no hay servicio de odontología (deben derivar a "La Reforma")
	Educación	1 educador	
	Deporte	1 promotor de deporte	
	Nutrición	1 nutricionista	
20 de Diciembre	Dirección	1 Director	
	Administración	1 Secretaria administrativa; 1 Administrador; 3 Asistentes administrativos;	

¹³ Falta confirmar con Director de la UAI la dotación de Asistentes administrativos.

		1 Encargado de archivos; 2 choferes; 3 cocineras; 6 asistentes de cocina; 1 asistente de mantenimiento	
	Psicología	4 psicólogos	
	Trabajo Social	3 trabajadores sociales	
	Orientación	3 orientadores	
	Derecho	2 abogados	
	Salud	1 médico, 1 enfermera, 1 auxiliar paramédico, 1 odontóloga	
	Educación	1 coordinador	
	Deporte	No vigente a la fecha (por contratar)	
	Nutrición	1 nutricionista	

Al contrastar la dotación de personal vigente con los estándares de atención profesional indicados por la documentación oficial (Ministerio de Justicia y Paz, 2017)(Ver Tabla 7), destaca que -de manera consistente con el manual (2017)-, ambas UAI cuentan con profesionales psicólogos, trabajadores sociales, abogados, orientadores, promotores de deporte, educadores y personal de enfermería. Sin embargo, se evidencia que ninguna de las UAI estudiadas cuenta con profesionales de las especialidades de criminología, fomento de actividades culturales ni terapia ocupacional. La carencia de esta última disciplina llama la atención, ya que en el manual (Ministerio de Justicia y Paz, 2017) se señala que la incorporación de estos profesionales constituye una de las principales innovaciones de la dotación de personal que distingue a las UAI del resto de los recintos del nivel institucional, y en efecto, sus funciones son las únicas que se especifican¹⁴. Más aún, en el caso de la UAI 20 de Diciembre, tampoco se cuenta con profesionales del área de actividades deportivas ni orientación a la fecha de la visita en terreno. Y en el caso de la UAI RV, se problematizó la carencia de un odontólogo.

¹⁴ “Como actividades por desarrollar, corresponderá al terapeuta ocupacional en la Unidad de Atención Integral, entre otras: Intervención individual al residente; Entrevista inicial al residente junto al equipo de ingreso; Evaluar las alteraciones del desempeño ocupacional, rutina y equilibrio ocupacional; Prevención y atención de residentes con discapacidad; Intervención a residentes con trastornos de conducta ocupacional; Favorecer el proceso de inserción socio-laboral(…)” (Modelo de gestión, 2016, Pág. 74).

Tabla 7 Cumplimiento de estándares de atención profesional según UAI

DISCIPLINA PROFESIONAL	PATRÓN APROXIMADO	UAI RV	UAI 20 DIC
Actividades deportivas	1 por unidad.	Efectivo	No efectivo
Criminología	1 por unidad	No efectivo	No efectivo
Derecho	1 profesional por cada 300 residentes	Efectivo	Efectivo
Educación	Según oferta académica	Efectivo	Efectivo
Fomento de actividades culturales	1 por unidad.	No efectivo	No efectivo
Medicina	1 por unidad	Efectivo	Efectivo
Orientación	1 profesional por cada 300 residentes	Efectivo	Efectivo
Psicología	1 profesional por cada 200 residentes	Efectivo	Efectivo
Terapia ocupacional	1 por unidad	No efectivo	No efectivo
Trabajo Social	1 profesional por cada 250 residentes	Efectivo	Efectivo

b. Perfil profesional

Ahora bien, respecto al perfil de los profesionales, resalta que aun cuando en el Manual de Gestión de las UAI (2016) se señalan brevemente las características que deben tener los profesionales de las UAI, los directores de cada unidad dieron cuenta que este documento no constituía una guía de actuación. Sin embargo, de acuerdo a lo referido por los mismo actores, no existe un manual de procedimientos interno que regule el actuar y especifique las actividades asociadas a cada cargo, de ahí que fuera necesario levantarlo a través del trabajo de campo. De acuerdo a lo referido por el Director de cada UAI estudiada, las principales funciones del personal encargado de la intervención se resumen a continuación:

- Psicología: atención psicológica a los residentes en dos modalidades: grupal e individual. Aplicación de pruebas, psico-diagnóstico, psicoterapia.
- Trabajo Social: trabajo con familiares, visitas, venustario, coordinación para contacto con los hijos de los residentes, situación socioeconómica del residente, valoraciones de casos.
- Derecho: garantizar el debido proceso, inicio de quejas por parte de los residentes, valoraciones o evaluaciones (acceso a nuevas medidas, rebaja de condena).
- Orientador: habilitación laboral, apoyo vocacional, promoción de habilidades sociales y sana convivencia al interior de la unidad.

Las funciones especificadas anteriormente dependen de manera importante de la demanda existente, la cual no estaría estimada por las UAI (ni tampoco fue entregada la información necesaria a la consultora para estimarla). Es así, que gran parte de la labor de los profesionales se orienta a cubrir actividades no planificadas y no existe claridad alguna respecto de la cantidad ni tipo de prestaciones que se realizan a nivel

de usuario. Esta información solo existe de manera agregada, a través de un consolidado mensual que resume la cantidad de prestaciones ejecutadas por cada área profesional.

c. Inducción

Respecto a la instrucción de los profesionales al iniciar el ejercicio de sus funciones dentro de las UAI, se evidencia que no existen protocolos que permitan sistematizar y regular los contenidos mínimos y encuadre necesario para cumplir con los objetivos del cargo, así como la misión y visión de cómo se concibe las UAI. Si bien, los documentos que regulan el actuar de los profesionales serían los lineamientos que se dictan desde el INC, éstos corresponden a directrices generales para el nivel institucional, pues los actores entrevistados refieren que dicho organismo no emite directrices particulares para las UAI.

Más allá de lo anterior, al indagar con los actores respecto a los procesos efectivos de inducción, ninguno de los profesionales dio cuenta de procesos estructurados de inducción, no obstante, el escenario es distinto en cada UAI. Esto porque los profesionales de la UAI RV relataron tener mayor experiencia en el trabajo con población reclusa, y muchos de ellos experimentaron el nacimiento del proyecto UAI, por lo que participaron activamente en la adaptación y aprendizaje de sus funciones en este nuevo contexto. Por su parte, los profesionales de la UAI 20 de Diciembre, en su mayoría reportaron tener menor o nula experiencia en el trabajo penitenciario, y visibilizaron no haber contado con procesos de inducción, tal como se da cuenta en el siguiente relato:

“(...) en mi disciplina, si nos hubiera gustado que nos dieran una inducción. O sea, que nos hubieran dejado ir por lo menos un día...es que se tuvo la idea, pero finalmente no se dio... es que nos hubiera gustado ir a conocer la dinámica de mi área en la UAI de Reinaldo Villalobos, por ejemplo, eso nos hubiera ayudado para entender el proceso en sí. Hemos ido aprendiendo de manera muy acelerada, porque así lo demandaba la población. Si bien hemos tenido reuniones, digamos, con la jefa nacional. Pero una cosa es lo teórico y otra cosa es que usted lo vea. En el caso de nosotros, porque todos en mi equipo somos nuevos, no teníamos a nadie que nos fuera asesorando si lo estábamos haciendo bien, o lo estábamos haciendo mal. Eso es lo que yo creo que nos ha faltado: acompañamiento en la disciplina, verdad?, eso permitiría que todos manejemos la misma información, que sea transversal.” (profesional de trato directo).

2.1.2 Órganos colegiados

Los órganos colegiados son instancias de reunión regulares que permiten el tratamiento de distintas temáticas para conducir y facilitar la toma de decisiones. No obstante en la documentación revisada se señala la existencia de estas instancias y su periodicidad, no se describe su objetivo, funciones ni composición. De acuerdo con lo reportado por los actores de la UAI RV, son cuatro los órganos colegiados:

- **Consejo de seguridad:** Instancia que resguarda temas de seguridad (preventiva, dinámica, entre otras) dentro de la unidad.
- **Consejo de intervención profesional (CIP):** Espacio de encuentro técnico entre representantes de cada disciplina. En esta instancia se tratan diversas temáticas relativas a los procesos de los residentes como valoraciones, medidas cautelares, recursos de apelación, entre otros. Eventualmente en esta reunión pueden recomendar al INC egresar a los residentes para derivarlos hacia otro nivel (institucional, semi-institucional).
- **Comisión disciplinaria:** Se convoca esta instancia solo en caso de que se constaten casos de faltas graves (i.e. tenencia de armas, porte de drogas) al interior de la unidad, para discutir la respuesta disciplinaria, que contempla desde una amonestación, hasta la expulsión de la unidad. La compone un jefe policía, abogado y director de la UAI (quien la preside).
- **Consejo de análisis (participan todos los profesionales):** En este espacio participan todos los profesionales de las distintas disciplinas, y busca la coordinación del equipo y la toma de decisiones respecto a distintos aspectos casuísticos de la unidad, tales como: seguridad institucional, procesos, talleres, grupos voluntarios. La periodicidad de esta instancia depende de cada unidad, ya que si bien por reglamento pueden hacer dos al mes, en la práctica se ha decidido concertar sólo una.

Cabe destacar que, de acuerdo a lo reportado por el director de la UAI 20 de Diciembre-Asdrúbal Mora- en este recinto sólo operan 3 de los 4 órganos descritos (excluyéndose el primero). Respecto a la evaluación de los actores con respecto a estas instancias, resalta que tanto directivos como los profesionales las destacan como una buena práctica que permite la cohesión de los equipos, la coherencia de las prácticas y facilita efectivamente la toma de decisiones.

2.1.3 Representación de residentes

Respecto a la organización de los internos, destaca que las UAI han implementado un sistema de representación que permite la participación de los residentes en la toma de decisiones. En el Modelo de Gestión (2017) se establece que “*En cada residencia*

habrá un representante el cual tendrá como función participar de la Junta de Representantes. Además, será el vocero ante la Junta y ante las autoridades de la UAI para el planteamiento de las necesidades e iniciativas que formulen los residentes.” (Pág. 44), lo cual se ha implementado efectivamente, de acuerdo a lo observado en terreno.

En efecto, los mismos residentes valoraron esta posibilidad, destacando dos aspectos: primero, que el sistema al ser rotativo permitía el equilibrio en el ejercicio de esta función; y segundo, que el hecho de contemplar representantes por cada habitación y luego por residencia, permite que todos se sientan parte del proceso de toma de decisiones. En palabras de uno de los profesionales de trato directo, este rasgo es uno de los sellos que distingue a las unidades de los recintos penales convencionales:

“Esto permite que ellos se organicen y que ellos se sientan como que son dueños de su dinámica, de su cotidianidad, cosa que no tenían en los CAI... en los CAI mas bien es la ley del más fuerte, acá es más bien ‘traten de convivir en paz’(...)” (Profesional de trato directo)

Cabe destacar que se observaron diferencias en el sistema de elección de los representantes en ambas UAI estudiadas, ya que mientras en la UAI RV el representante es elegido por parte del Director, en la UAI 20 de diciembre los representantes eran electos por los mismos internos, lo que de acuerdo a lo referido, se ajusta a los lineamientos de la dirección central. Otro factor relevante es que los representantes son quienes manejan los recursos obtenidos a través de la pulpería habilitada en cada unidad, lo que genera que tanto internos como profesionales se cuestionen los posibles conflictos (corrupción, riñas internas, etc.) que esto podría generar, ya que los profesionales deben involucrarse en la gestión de dichos recursos.

2.1.4 Seguridad

La seguridad depende principalmente de la policía penitenciaria, ya que de acuerdo al Reglamento General de la Policía Penitenciaria, se establece que *“Es función principal de la Policía Penitenciaria la vigilancia, custodia y seguridad en todos los Centros Penitenciarios del País de la población penitenciaria, funcionarios, visitantes, bienes muebles e inmuebles, de acuerdo a lo que determinen las leyes, reglamentos y demás normas atinentes a la materia”* (Manual 2016, pág. 126).

No obstante lo anterior, la observación de las distintas Unidades dio cuenta que la dirección por parte de las UAI contribuye decisivamente en la gestión de la seguridad.

Esto porque mientras en la UAI RV los residentes disponen del acceso libre a gran parte de los espacios, en la UAI 20 de Diciembre se implementaron dos anillos de seguridad, con el objetivo de restringir el acceso de los residentes a ciertas zonas (áreas de cocina, telefonía, educación, pulpería y medicina), para ejercer mayor control sobre su margen de acción.

La decisión anterior afecta de forma profunda las dinámicas dentro de cada Unidad, ya que implica que los residentes tengan menos libertad y por lo tanto, desarrollen una forma distinta de habitar la Unidad, la cual se ve marcada por constantes esperas para el acceso a los servicios disponibles. Las razones referidas para esta decisión en la UAI 20 de Diciembre se refieren a tres aspectos fundamentales. Primero, el perfil de usuarios de esta última unidad es de mayor complejidad, ya que corresponde a residentes con condenas superiores a los 10 años, lo que podría conllevar mayores problemas conductuales. En segundo lugar, se hizo notar que esta unidad lleva poco tiempo de implementación, y se han ido incorporado residentes en grupos u “olas” numerosas desde otros penales (entre 40 y 60 internos), lo que desafía la capacidad a que éstos se adapten a un contexto de menor control. Tercero, se dio cuenta que para esta Unidad aún no es posible implementar una seguridad dinámica, ya que a la fecha de la visita no se contaba con las cámaras de seguridad necesarias para tal efecto.

De todas formas, aún cuando en la UAI RV se reporta el uso de cámaras de seguridad, se advierte que sólo se dispone de 36 cámaras, pero que sería fundamental aumentarlas dentro de las residencias y también en el área perimetral de la Unidad, para mejorar la seguridad. No obstante, también en este ámbito, los funcionarios de policía problematizaron no contar con formación para la gestión efectiva una seguridad dinámica:

“en el tiempo que llevamos no se ha recibido una capacitación para trabajar con la seguridad dinámica. Han venido algunos extranjeros y han dado charlas, pero no ha habido un protocolo de cómo manejar la UAI. Se ha ido manejando la UAI, funcionando de acuerdo al conocimiento de los años anteriores, pero carecemos de capacitación en esto” (Jefe Policial, UAI RV).

a. Sobre el perfil de policías penitenciarios

En la documentación oficial (Ministerio de Justicia y Paz, 2016) se da cuenta que los policías penitenciarios de las UAI se distinguen del perfil convencional de otros penales del nivel institucional:

“Las Unidades de Atención Integral nacen con el fin de dar un concepto diferente a las ya sistemáticas ‘prisiones’ que se han implementado en nuestro país. Su misión y objetivos estratégicos, están montados sobre ejes diametralmente opuestos al concepto que actualmente se contempla para centros de atención institucional. Bajo este concepto también debemos ubicar en una justa dimensión el componente de la seguridad penitenciaria, el cual debe dar un giro creativo al concepto de POLICÍA PENITENCIARISTA.” (Ministerio de Justicia y Paz, 2016, pág. 115)

De ahí que se señale la necesidad de que la Escuela de Policía modifique su malla curricular con el fin de impartir *“(…)cursos de especialización acordes con las necesidades que señale la Dirección de la Policía, incluyendo como eje transversal los derechos humanos y la equidad de género”* (Ministerio de Justicia y Paz, 2016, pág. 116). No obstante, de acuerdo con las entrevistas con los funcionarios de policía de ambas unidades, este giro no ocurriría en la práctica, ya que se han incorporado policías nuevos, con escasa formación penitenciaria- en general- y menos aún en lo que refiere a las particularidades de las UAI.

En efecto, de acuerdo con lo referido por el personal de policía entrevistado, la capacitación para habilitar a los policías dura solamente dos meses (1 teórico y 1 práctico), lo que se considera insuficiente por parte de los funcionarios, pero además destaca que ésta no es obligatoria, por lo que pueden incorporarse policías sin ningún tipo de orientación para ejercer su rol. En este contexto, la labor de inducción se deja al criterio de los jefes de policía de cada unidad, tal como ellos mismos lo relevan:

“En un inicio pasan por un ‘Básico policial’, en la Escuela Nacional de Capacitación. Pero en esa inducción, lo que dan es una pincelada, y además hablan para todos los centros penales, en general, no enfatizado en la UAI. Entonces hice un documento de inducción, para este personal nuevo, que ni siquiera ha pasado por el Básico policial, porque no hay ninguna capacitación que sea garantizada en la UAI. (...) Al no tener el Básico policial [los policías nuevos], es muy arduo para un jefe policial, porque hay que estarle enseñando cómo hacer un informe, un acta de decomiso, un acta de hallazgo, cuál es el procedimiento ‘x’, toda la

inducción debería dársele el jefe policial, si es muy claro, apegado a circulares y al reglamento, apegados al marco legal” (Jefe Policial, UAI RV).

“Los [policías] que mandaron fueron gente nueva completamente, casi no hay viejos. A esta gente nueva, hay que hablarles, no tienen conocimiento de esto, hay que estarles diciendo qué es el sistema, cuáles son los cuidados que hay que tener, qué son las partes vulnerables para una evasión, hay que decirles todo” (Jefe Policial, UAI 20 de Diciembre).

Los relatos anteriores dan cuenta que no existiría una capacitación mínima en el ámbito penitenciario en ambas Unidades. En cuanto a la formación en derechos humanos y trato hacia los internos- que aseguraría el nuevo giro que busca darse dentro de la UAI-, es preciso señalar que depende bastante de la dirección policial de cada Unidad. Esto porque mientras en la UAI 20 de Diciembre se observó que tanto el personal nuevo como el con mayor trayectoria mostraron escasa conciencia sobre el nuevo enfoque que tendría su cargo por el hecho de desenvolverse en las UAI, menos aún en términos de derechos humanos, toda vez que los conciben como un obstáculo para el ejercicio de sus funciones:

“nosotros no contamos con mucho apoyo, -por parte de nuestros superiores directos sí contamos con apoyo-, pero usted sabe que muchas veces, los derechos humanos nos dejan atados. Porque en la actuación son más escuchados los residentes, que nosotros. A nosotros nunca han llegado los derechos humanos, a nosotros nadie nos pregunta qué nos pasó, si nos golpearon (...)” (funcionario de policía, UAI 20 de Diciembre).

No obstante, lo anterior contrasta con la visión de los derechos humanos referida por el equipo policial de la UAI RV, tal como se evidencia en las palabras del Jefe de policía de esta Unidad:

“Acá es un concepto diferente, el trato es diferente, ya que, sí podemos ser garantes de los derechos humanos, porque lo podemos aplicar. Nosotros [los policías] somos garantes de los derechos humanos, porque cuando ellos vienen a cumplir una sentencia, lo único que pierden es la libertad, porque todos los derechos hay que garantizárselos, y hasta el momento, aquí, se ha logrado. En mis 29 años, le diría, que, por primera

vez, en la UAI -a diferencia de todo el resto, de las cárceles tradicionales-, se garantizan efectivamente los derechos” (Jefe Policial, UAI RV).

Con todo, a través del terreno pudo observarse la necesidad de que el nuevo contingente policial cuente con una capacitación respecto de sus funciones primordiales y también, en cuanto a sus funciones particulares como policías dentro del contexto de las UAI, lo que implica especificaciones sobre el trato hacia los residentes y el respeto por los derechos humanos. Esto podría garantizarse de forma transversal en las distintas UAI, tomando la decisión a nivel de dirección (del INC, en coordinación con la Escuela de Policía) de garantizar un estándar mínimo de formación que permita que las UAI brinden una seguridad de calidad y que sea consistente con el sello propio de las UAI.

2.1.5 Gestión de información

De acuerdo con lo referido por los distintos actores entrevistados y lo observado en terreno, la sistematización de las gestiones se realizan a través de registros físicos- no digitales-, lo que fue constatado para ambas Unidades. Esto fue problematizado tanto con los equipos de cada unidad, como con los directivos del INC. Estos últimos brindaron un panorama general respecto de cómo se ha decidido implementar nuevas plataformas informáticas (desde SIAP a IGNIS) en los últimos años, debido a problemas en el soporte tecnológico, lo que ha generado dificultades en garantizar la calidad de los datos disponibles, ya que a la fecha se dispone de más de un sistema:

*“(…) se estima que en algún momento el sistema SIAP se va a caer, porque la empresa ya no tiene el soporte, por eso se está implementado ahorita esta otra plataforma, IGNIS, entonces tenemos un problema para concordar la información de ambos sistemas, porque nada nos concuerda. Tenemos un grave problema en el sistema de información.”
(Funcionario INC).*

Lo anterior ha generado que exista gran heterogeneidad en las prácticas de sistematización de la información por parte de los equipos ejecutores de las distintas Unidades. Esto, se evidencia en que éstos pueden utilizar sólo registros físicos, utilizar una o ambas plataformas de forma parcial, además de complementar el registro en bases de datos internas. De ahí que desde la dirección central se plantee la siguiente reflexión:

“A mí me parece que el IGNIS no ha funcionado, porque seguimos pegados al papel. Por ejemplo, como trabajadora social prefiero anotar que vi a ‘fulanito

de tal' en el papel, que anotarlos en el sistema de información... es que la gente se ha cansado por el tema de insistirles en un sistema y que ahorita venga otro sistema, y de ahí la resistencia, y es que el SIAP no fue confiable, y ahora la gente cree que tampoco IGNIS, que ninguno es totalmente confiable.” (Funcionario, INC)

Es así que al consultar a uno de los funcionarios de la UAI 20 de Diciembre respecto a datos agregados de prestaciones recibidas por los usuarios, se refiere que no es simple obtener esta información, ya que cada disciplina lleva sus propios registros de forma independiente:

“(...) Por ejemplo, psicología lleva la base de datos de quienes están en drogas, trabajo social lleva la base de quienes están en violencia intrafamiliar, orientación lleva quienes están en habilidades sociales y la secretaria lleva a quien entrevistamos, a quienes valoramos y cual es el plan de intervención(...) pero habría que revisar expediente por expediente para la información total de intervenciones por usuario.”

No obstante, estas sistematizaciones en bases de datos internas a cada UAI, conviven con el uso de la plataforma SIAP, puesto que ésta última no parece exhaustiva con respecto a la información necesaria para el quehacer de los equipos. Esto se evidencia en el relato de los profesionales:

“nosotros en nuestra base de datos tenemos la información más detallada que en el SIAP, porque levantamos ciertas características que son necesarias para poder valorar mejor al residente” (Abogado, UAI 20 de Diciembre).

Con todo, es evidente que el principal nodo crítico respecto a la gestión obedece a la falta de sistematización digital de la información que manejan las UAI. Esto genera dificultades al menos en los siguientes ámbitos:

- **Accountability:** Debido a que la mayoría de las gestiones se realizan en registros físicos, se ve afectada la capacidad de las unidades para rendir cuentas de forma precisa respecto de sus acciones. Además, el hecho de que la información se registre principalmente de forma física vuelve ineficiente el uso del tiempo en la generación de informes periódicos que permitan dar cuenta de la gestión y uso de recursos.
- **Monitoreo de las intervenciones:** También se observa que más allá de las instancias de valoraciones de rebaja de condena, los equipos de ambas Unidades no han internalizado la necesidad de llevar un monitoreo del avance

en las intervenciones que les permita hacer modificaciones y ajustes en los planes de intervención, lo que afecta la calidad o efectividad de la intervención. Esto impide además, poder medir los avances del proceso de intervención.

- **Evidencia:** El punto anterior, además de perjudicar la intervención que se desarrolla con los residentes, no permite que se genere evidencia sobre las intervenciones que brinda la UAI. Respaldar los resultados de las UAI en términos de evidencia rigurosa, por ejemplo, sobre la efectiva reinserción social de los residentes una vez que egresan, es fundamental para validar este proyecto entre la ciudadanía, los tomadores de decisiones, además de sentar precedentes para que esta iniciativa se replique en otros contextos.

2.2 Modelo de atención

A continuación se presenta el análisis del modelo de atención, que se organiza de acuerdo con las fases de intervención identificadas, es decir: selección, diagnóstico, intervención, evaluación y egreso.

2.2.1. Selección

a. Antecedentes y perfil de ingreso

El proceso de incorporación comenzó en mayo de 2017 en la UAI RV, cuando llegaron los primeros residentes provenientes del Nivel Institucional. Este proceso de ingreso demoró bastante, lo que implicó que esta Unidad funcionara por un periodo considerable al mínimo de su capacidad. Según lo referido en las entrevistas, esto se debió a que no había conocimiento respecto de las UAI, los criterios iniciales de ingreso eran muy rigurosos y el proceso muy burocrático, con múltiples estadios de decisión. En diciembre de 2017 sólo se había cubierto la mitad de la capacidad de la UAI, con 360 usuarios ingresados. En 2018 se comenzaron a implementar estrategias para favorecer las derivaciones e ingresos. Por parte de Subdirección General se promovió la derivación con los directores de los otros centros del Nivel Institucional. En octubre de 2018 recién se completó la utilización de la UAI en su total capacidad, con 704 usuarios ingresados.

El proceso de selección fue complejo y lento, ya que tuvieron que rechazar a varios casos de los que fueron recomendados, porque no cumplían con el perfil requerido en las UAI:

“El proceso es muy burocrático, los consejos elevan a la coordinación de las UAI, que los revisa y lo envía a la dirección de cada UAI, esa UAI lo ve en

consejo, como ves, es un poco engorroso el tema, pero así es como lo tienen dispuesto” (Profesional de trato directo UAI RV)

En septiembre de 2018 a través de la circular 8-2018 se modificaron varios de los requisitos de selección de casos. De hecho, se eliminó la restricción de que los residentes tenían que permanecer dos años en las UAI. Tal como señala dicha normativa: *“Se solicita al personal de los Centros, que le aclare a la población privada de libertad, que actualmente no se les exige pasar un plazo mínimo de tiempos en las Unidades de Atención Integral para tener la posibilidad de ser recomendados ante el Instituto Nacional de Criminología, para ser ubicados en Nivel de Atención Semi-Institucional, siempre que hayan cumplido con el proceso de capacitación y el Plan de Intervención Profesional Definitivo”* (Circular 8-2018).

Lo anterior, es visto por algunos como algo positivo, ya que se cree que esta nueva condición aumenta el interés de los residentes de trasladarse a las UAI. Tal como menciona uno de los entrevistados: *“Venir acá y esperarse dos años, no era muy atractivo”* (Profesional de trato directo UAI RV). No obstante, algunos profesionales plantean que acortar la duración es problemático, ya que en un período menor a dos años, es imposible lograr finalizar una intervención exitosa.

Además, existiría poca claridad respecto de las implicancias de lo anterior, ya que los profesionales no sabían con exactitud si lo anterior sería retroactivo para aquellos residentes que ingresaron a las UAI previo al reglamento. Tal como plantea uno de los entrevistados: *“la norma no permite aplicar nada en perjuicio, solo en beneficio, por lo cual esto sí debería aplicarse de manera retroactiva”* (Profesional de trato directo, UAI RV).

Según los entrevistados, otro aspecto que facilitó el traslado de residentes a las UAI es que anteriormente era más fácil pasar al Nivel Semi-Institucional:

“...ahora la política que tiene el Ministerio es que hay que tener más control de la situación y no dejar que salga todo el mundo, ahora sólo el que está realmente preparado tiene opción de salir. EL INC están más juiciosos respecto del tema...los residentes ya se están dando cuenta de que no es tan fácil pasar al Semi-Institucional” (Profesional de trato directo UAI RV).

La Circular 8-2018 también modificó los requisitos de tiempo restante de condena. Antes se exigían entre 2 y 15 años y esto se redujo a 2 y 10 años. Sin embargo, esto no

es restrictivo, ya que la circular plantea que: *“...No obstante, el Consejo Interdisciplinario, podrá sugerir la ubicación de residentes cuyo cumplimiento de sentencia no se ajuste a dichos plazos, para lo cual deberá plantear los argumentos que justifican esta recomendación”*.

Según lo recopilado en el trabajo de campo, estas modificaciones no cambiaron significativamente el perfil de residentes de la UAI RV, porque cuando entró en vigencia, ya la capacidad estaba casi completa, con 690 residentes ingresados.

Sin embargo, en la UAI 20 DIC, lo anterior tuvo un impacto significativo, ya que el reglamento ordena valorar a los residentes con condenas menores a 5 años cada seis meses para contemplar su salida, lo que impide proyectar el proceso de intervención a un plazo más largo. Según los entrevistados esto supone un problema importante:

“El muchacho cada 6 meses está diciendo ya me voy, ya me voy, y no se va a enfocar en aprender un oficio y aprender habilidades porque cada 6 meses quiere irse, porque el reglamento lo permite. Prácticamente los tengo acá durmiendo y comiendo para ver en qué momento se van”. (Entrevistado UAI 20 de Diciembre)

En este sentido, los cambios en los requisitos de ingreso, sí tuvieron un impacto en la UAI 20 de DIC, la cual debido a estas modificaciones, se compone principalmente por residentes con tiempos restantes de condenas largas, de más de 25 años. El hecho de aceptar internos con condenas largas, que ya llevan un tiempo de buena conducta y motivación al cambio en sus instituciones de origen es visto como algo positivo por los entrevistados, ya que observan el efecto beneficioso que generan en residentes con condenas cortas de menos de 10 años. Según los entrevistados, los residentes con condenas cortas tendrían una baja disposición a desarrollar un plan de intervención en la UAI, ya que piensan que no tienen nada que perder y están esperando irse en libertad prontamente. La interacción entre ambos tipos de residentes generaría una especie de control social, donde el residente con condena larga incentiva al compromiso al de condena corta, haciéndole ver los beneficios de ser parte de una UAI y de participar de un proceso de intervención.

Más allá de lo anterior, se debe problematizar que el tiempo de condena afecta de forma predominante el diseño y objetivo de las intervenciones, en el sentido de que el trabajo con individuos próximos a egresar debe orientarse de forma muy distinta a

individuos que les restan largos años de cumplimiento. Si es que lo anterior se mira a un nivel agregado, implica que cuando el perfil de usuarios de una determinada

Unidad corresponde principalmente a condenas extensas, se pone en disputa el objetivo general propuesto inicialmente para el proyecto UAI, a saber: *“Ejecutar una intervención profesional integral andragógica para que población privada de libertad residente, pueda acceder a una pronta y eficaz inserción socio- laboral.”* (Ministerio de Justicia y Paz, 2016, pág. 52).

Finalmente, una última modificación dice relación con el hecho que los Consejos Interdisciplinarios pueden emitir una recomendación independiente de la voluntad del privado de libertad. Esto, que podría parecer problemático, no es visto negativamente por los entrevistados, ya que señalan que en general los residentes tienen altas motivaciones para trasladarse a las UAI. En el sistema institucional por su parte, sería más complejo llevar un proceso para poder cumplir con las condiciones para pasar a un Nivel Semi-Institucional:

“Los incentivos para venir a las UAI son que no hay hacinamiento, mejor calidad de los servicios, mejor alimentación, mejor calidad de vida, más espacio, un baño limpio...puedo acceder a capacitación técnica a través del INA a educación y poder cumplir con el plan de manera más rápida” (Entrevistado UAI RV).

b. Descripción del proceso de selección

Respecto del proceso de selección, fue posible observar que tanto en la UAI RV y la UAI 20 DIC, el proceso de selección se daba de acuerdo con lo establecido en el Modelo de Atención. Cada consejo de los centros del Nivel de Atención Institucional hace una recomendación y se remite a nivel del coordinador de la UAI, quien a su vez lo remite a la dirección de la UAI donde el caso se esta derivando. Ahí, el caso se analiza por parte del Consejo Técnico Interdisciplinario, el cual está conformado por un representante de cada disciplina y el jefe policial, quien toma la decisión a partir de la valoración enviada. El formato, alcances y contenidos de estas valoraciones no está estandarizado, por lo cual hay casos en que llega la información necesaria y en otros en que la información no es suficiente. En este último caso, se solicita más información o se entrevista al postulante. Sólo los casos negativos se derivan al INC. Cuando ocurre lo anterior, en general el INC acepta la decisión y en una minoría de casos los vuelven a derivar a la UAI. Esto último, señalan ha ocurrido en aproximadamente 10 casos. Si bien es un proceso complejo, que pasa por varias instancias de decisiones, al estar regulado temporalmente desde el nivel central, no tarda más de lo estimado.

En la gran mayoría de los casos, la decisión de ingreso se toma con la información que contiene la valoración recibida. Lo clave para la aceptación, además de los criterios de

la circular, es el perfil convivencial (que no tenga muchos reportes, que se adecue a las normas, que no tengan decomisos de armas ni de drogas, entre otros). A pesar de que las valoraciones (y así lo establece la circular) contienen información en cuanto a aspectos psicológicos, vocacionales y educacionales del postulante; esta información parecería ser menos relevante que aspectos como el comportamiento y el riesgo que el postulante implique para la seguridad de la UAI.

2.2.2. Diagnóstico

Al igual que en la fase anterior, el proceso diagnóstico coincide con lo establecido en el Manual de Atención (Ministerio de Justicia y Paz, 2017), aunque con ciertos matices. Según lo referido en las entrevistas realizadas, esta evaluación se realiza en un período no menor a tres meses (no puede ser menor a un mes ni superior a tres meses), durante el cual el residente es evaluado por cada uno de los profesionales del equipo de intervención de la residencia asignada. Es importante señalar, que esta evaluación la realiza cada profesional por separado, lo cual hace que el proceso en total sea bastante largo. En la UAI 20 DIC han decidido implementar una entrevista al momento del ingreso a cargo de uno de los profesionales, con el fin de elaborar un plan de intervención provisional para atender al interno desde el primer día, y posteriormente el equipo de intervención de la residencia desarrolla la evaluación más acabada del caso.

Una vez finalizada la evaluación por parte de todo el equipo, el caso se presenta al Consejo de Intervención Profesional, el cual aprueba el Plan de Intervención Profesional Definitivo (en adelante PIP). En el caso de la UAI RV, este se plasma en el formulario V-18 “Diagnóstico para efectos del Plan de Intervención Profesional Definitivo”, el cual contiene los siguientes elementos:

- **Valoración jurídica:** antecedentes judiciales, trayectoria carcelaria, descuentos, beneficios y sanciones disciplinarias.
- **Valoración Trabajo Social:** historia familiar, factores protectores y de riesgo en la infancia, relaciones de pareja, antecedentes como ofensor, economía familiar, redes de apoyo, visitas, aspectos victimológicos y recurso domiciliar.
- **Valoración Orientación:** capacitaciones que ha realizado, experiencia laboral y aptitudes para el trabajo y aspectos convivenciales.
- **Valoración Psicología:** observación conductual, personalidad, adicciones, y participación en procesos de autoayuda.

Si bien los profesionales se ciñen a la recolección de la información señalada anteriormente durante el proceso diagnóstico, este último no está estandarizado en

cuanto a su cantidad de sesiones, instrumentos a utilizar y fuentes de información necesarias. En el área de psicología se utilizan algunas pruebas diagnósticas como el MMPI-2¹⁵, MILLON IV¹⁶, PCL¹⁷ y el PAI¹⁸, las cuales aportarían con la determinación del perfil de personalidad del residente y la presencia de alguna psicopatología. Según el criterio de los profesionales entrevistados, este proceso diagnóstico es clave para determinar si la persona es apta para la UAI:

“Lo más importante es la personalidad, porque la persona puede tener casa, trabajo...pero puede tener una psicopatología” (Entrevistado UAI RV)

También se refieren a la relevancia del uso de test psicométricos que fueron desarrollados desde la Psicología:

“Muchos de estos muchachos tiene características que usted a ojo entrenado uno se da cuenta de que van más allá de un trastorno de personalidad y puede ser que tengan una psicopatía...en un comienzo el ingreso era muy abierto y permitió que cualquiera entrara. Entonces hemos tenido que aplicar estas escalas para sacarlos, porque acá no tenemos capacidad de atender psicopatías” (Entrevistado UAI RV)

Sin embargo, a lo largo de la presente consultoría, no quedó clara la utilidad de estos instrumentos, ya que ninguno de ellos permite evaluar el riesgo de reincidencia, motivación al cambio y factores protectores; todos elementos relevantes para la clasificación y el diseño de un plan de intervención. Si bien los instrumentos que se utilizan, permiten evaluar peligrosidad y psicopatía, estos factores no aportan luces para el diseño del proceso de intervención, tan sólo permiten filtrar a postulantes previo a su ingreso a la UAI. En la experiencia comparada, en contextos penitenciarios se utilizan principalmente instrumentos de evaluación de riesgo de reincidencia, los cuales han mostrado tener mayor capacidad predictiva que el juicio clínico y además permiten orientar la intervención a áreas específicas que se encuentran más asociadas al comportamiento delictual (Monahan, 2018). Si bien estos instrumentos no son

¹⁵ El MMPI-2 es uno de los instrumentos más populares dentro de la psicología para evaluar la personalidad, las características psicopatológicas globales y específicas de la persona, o las alteraciones psicosomáticas.

¹⁶ El Inventario clínico multiaxial de Millon-IV (MCMI-IV) es un instrumento autoinformado y diseñado para evaluar la personalidad y la psicopatología de los adultos, que reciben atención o tratamiento psicológico o psiquiátrico.

¹⁷ El PCL es un instrumento de referencia a nivel internacional para la evaluación de la psicopatía en la población penitenciaria y en la práctica clínica y forense.

¹⁸ El PAI (Personality Assessment Inventory, de Leslie C. Morey) es un cuestionario de aplicación individual o colectiva destinado a evaluar la personalidad de sujetos a partir de 18 años.

infalibles, poseen algunos problemas asociados a sesgos de género y raciales y no reemplazan el juicio clínico; son útiles para orientar decisiones, establecer las necesidades de intervención y clasificar. Además, permiten establecer líneas de base que ayudan a medir el cambio en cada residente en particular.

En cuanto al ámbito de orientación vocacional, si bien se recoge la historia ocupacional de los usuarios, no se profundiza necesariamente en una evaluación de competencias, ni se establecen cuáles son las áreas a intervenir. Esto último, al igual que ocurre en el resto de los ámbitos evaluados, se determina en la reunión del Consejo, donde se acuerdan principalmente los *procesos* en los que el residente deberá participar y si requiere alguna atención individual especial.

Lo anterior es problemático, ya que al ser el “output” del proceso de evaluación tan amplio y general, no es posible establecer una línea de base que marque el estado inicial del residente al ingreso a la UAI, y de esta forma es imposible saber si el proceso de intervención tuvo un efecto en el mismo o no. Con el proceso de diagnóstico y sus resultados actuales, es imposible determinar si el residente, por ejemplo, mejoró su situación laboral o familiar. El simple hecho de tener un trabajo o de tener visitas y contacto familiar no nos dice nada acerca de si estos aspectos mejoraron en calidad tras el paso por la UAI. De manera muy importante, con la metodología actual de evaluación tampoco es posible conocer aquellos factores que pudiesen propiciar a nivel individual un proceso de desistimiento del delito y cuales pudiesen obstaculizarlo. La evidencia es clara en señalar que la provisión de oportunidades en el ámbito laboral y formativo por si mismas no generan impactos significativos en la conducta delictual, a no ser que estos realmente sean significativos para cada sujeto en particular y le permitan establecer un plan de vida u hoja de ruta.

2.2.3. Intervención

En cuanto a la intervención, Los lineamientos que siguen los profesionales son los que dicta el INC, que establecen dos niveles de intervención: el individual y el colectivo. La intervención se estructura en torno a cuatro ejes: el educacional, psicosocial, socio-laboral y productivo. Según señala el INC, cada eje debe tener objetivos claros y planeamiento mensual, pero no necesariamente deben estructurarse en torno a un manual de procedimientos que los regule y estandarice; y asegure una igualdad de acceso a las prestaciones para cada residente en particular. En las entrevistas con un representante de cada área profesional, se profundizó en las prestaciones realizadas por cada área de intervención, lo cual se explica a continuación.

a. Psicología

El equipo de psicología de la UAI 20 DIC se compone de cuatro psicólogos encargados de dar atención psicológica a los residentes en dos modalidades: grupal e individual. La modalidad de intervención grupal se da a partir de lo que informa el Plan de

Atención Técnica elaborado por el Consejo Técnico al ingreso, donde se estipula el o los *procesos* de intervención a los que debe atender el residente según sus características. Los profesionales del área de psicología tienen a su cargo los procesos de Drogodependencia y de Violencia Sexual, conformado por un grupo de 20 participantes cada uno.

Una segunda modalidad de atención individualizada se da en caso de que el residente lo requiera por expresa recomendación del Consejo Técnico indicado en el Plan de Intervención, al ser referido por un profesional del equipo técnico o porque el mismo residente lo solicita. Este acompañamiento individualizado se desarrolla una o dos veces a la quincena y por un tiempo específico según estime conveniente el psicólogo a cargo del caso.

Para desarrollar los procesos de intervención grupales, los profesionales psicólogos utilizan como base los Manuales del INC estipulados para este fin, sin embargo, afirman complementar con otros materiales para profundizar ciertos temas, en particular para el proceso de Violencia Sexual. Cada sesión del proceso se programa con antelación y su contenido se va adaptando según las características del grupo de participantes.

Otra prestación que realiza el equipo de psicólogos son las Valoraciones Ordinarias. Tal como se describió anteriormente, en las entrevistas con los residentes se observan aspectos de su historia de vida, su la relación con la familia y su historial delictual y luego se continúa profundizando en cómo se está llevando a cabo el Plan de Atención Técnica que les corresponde. En términos de protocolo, los profesionales afirman que no existe uno específico a seguir para esta instancia de entrevista y que se guían a partir de un ejemplo de valoración tipo, donde se detallan los contenidos que se deben cubrir. Lo mismo sucede con el informe que resulta de esta instancia, donde se respeta el formulario establecido por el INC según el reglamento en términos de contenido, pero varía en términos de redacción, formato y alcances del contenido.

b. Trabajo social

Los profesionales del área de trabajo social centran su trabajo principalmente en coordinar la visita íntima y el ingreso de menores, además de realizar valoraciones de casos, y conducir el proceso de Violencia Intrafamiliar.

Su trabajo en la coordinación de la visita se basa en el protocolo estipulado para tal fin. En el caso de los residentes que quieren acceder por primera vez a la visita íntima, deben elaborar un informe a partir de las entrevistas que sostienen con la visitante y el residente analizando potenciales factores de riesgo. En el caso de los nuevos residentes que ingresan a la UAI, la mayoría tiene su visita ya aprobada, por lo que únicamente requieren asignarles un horario. En general, su trabajo es de carácter principalmente administrativo de coordinación de horarios.

Otra función principal del trabajador social es coordinar el ingreso de menores. Para ello realizan entrevistas a los encargados legales de los niños para analizar el vínculo que éstos tienen con el residente, además de entregar información o encuadre de lo que significa la visita al centro.

Al igual que los profesionales de las demás áreas, los trabajadores sociales integran un equipo de intervención que realiza visitas a las residencias entre una y dos veces por semana. En esas instancias, se fomenta la resolución de conflictos por parte de los mismos residentes y en caso de necesidad, se citan para posteriores atenciones individuales, además de tener reuniones periódicas con los representantes de las residencias y encargados de dormitorios.

Por otro lado, los trabajadores sociales están encargados de conducir el proceso de Violencia Intrafamiliar. Las personas que participan en cada proceso son definidos por el consejo técnico al ingreso el proceso para cada residente. Hasta el momento de las entrevistas, solo había un grupo en funcionamiento, en los próximos meses comenzarían a trabajar con un segundo grupo.

c. Abogado

Su principal tarea se concentra en realizar las valoraciones donde se determina si el residente está apto para acceder a una nueva medida ya sea semi-institucional, brazalete u otro. En la UAI 20 de Diciembre hay un alto flujo de valoraciones semanales, que responde a que la gran mayoría de los residentes actuales tiene sus valoraciones atrasadas, es decir, que su situación no había sido evaluada en sus antiguos penales.

Otra de sus responsabilidades es llevar el control de ingresos y egresos de la población, solicitar procesos como unificaciones o libertades condicionales entre otras. A modo de registro para control de la población, han elaborado una base de datos interna complementaria al SIAP, con información mas detallada de los residentes.

Al igual que los demás profesionales, los abogados efectúan las visitas a las residencias una o dos veces por semana donde realizan seguimiento a las causas legales de los residentes. En el caso de la UAI RV, los abogados también llevan los *procesos de Habilidades para la Vida*.

d. Orientación

El trabajo del área de orientación en UAI RV se centra, principalmente, en coordinar la capacitación que ofrece el INA así como las plazas disponibles en la parte laboral.

Por otro lado, al igual que los profesionales de las demás áreas, realizan los procesos de valoración. En lo que respecta a la etapa de diagnóstico al ingreso, los orientadores están encargados del reporte disciplinario y de convivencia, así como de la parte ocupacional de capacitación y trabajo. Por otro lado, para el reporte de los seis meses, evalúan como los residentes han aprovechado el tiempo que llevan en la UAI.

Según refieren los entrevistados, estos profesionales desarrollan su función de orientación fomentando que los residentes terminen su noveno grado, y en paralelo tomen cursos del INA según sus intereses para que los implementen en la vida real. Los orientadores señalan, que a pesar que realizaron un levantamiento de información en la etapa de diagnóstico respecto de los intereses de los residentes para orientar la oferta de cursos, hay cursos que no se completan y otros que tienen mucha demanda, como son los cursos de emprendimiento.

En cuanto a la valoración para el egreso, realizan el mismo proceso de las valoraciones previas para el diagnóstico (convivencia y ocupacional) y agregan el nivel de cumplimiento con su plan ocupacional y el proyecto de vida que se propuso. Para la evaluación al momento del egreso no utilizan un protocolo con indicadores específicos, sino mas bien evalúan de manera subjetiva a partir de las metas que cada residente se puso para cumplir en libertad, cuan pertinente ha sido su capacitación para lograr esas metas. Si se considera que está preparado para eso, se le valora positivamente. Además, se toma en cuenta el recurso ocupacional que hayan establecido afuera, para lo que realizan la visita de campo a ver si la oferta laboral es viable o no. Esto último es problemático, ya que los avances que el residente presente en este ámbito están estrechamente ligados a la oferta de cursos disponibles y no

responde sólo a la motivación y persistencia del residente en los cursos en que ha participado. Además, el criterio para el egreso, de que el residente debe contar con una oferta laboral en el medio libre es complejo, ya que “castiga” a aquellos residentes que están en una situación de mayor exclusión social o que no tienen redes

disponibles. Es muy difícil, sino imposible retomar las redes sociales y restaurar el capital social, mientras se está privado de libertad. Además, algunos profesionales refirieron que se da frecuentemente que las ofertas de trabajo que los residentes refieren no son reales y responden más bien a “favores” que reciben de amistades o de sus redes de afuera, para lograr cumplir con el requisito de tener trabajo para el egreso.

Otra de las prestaciones realizadas por los orientadores son las atenciones individuales, donde discuten la temática del Plan de vida con los residentes.

El equipo de orientadores en la UAI 20 DIC se compone de tres profesionales que tienen como ejes principales de trabajo el ámbito laboral y convivencial. También forman parte del equipo de intervención profesional y realizan el *proceso de Habilidades Sociales*, además de los egresos, hacen visitas de campo para verificar la opción laboral cuando hagan cambio de nivel o medida condicional. Sin embargo, actualmente su trabajo se centra en fomentar la convivencia positiva dado que llevan pocos meses de funcionamiento.

e. Ejes de intervención

A continuación se describe el trabajo realizados en las UAI RV y 20 de Dic en cada uno de los ejes de intervención.

Eje educacional

Este eje se centra en la oferta educativa que provee el Ministerio de Educación y las universidades. La educación la coordina la educadora de la UAI. La educación es un derecho y por lo tanto todos los residentes podrían acceder. Según refieren, las UAI RV tiene oferta educativa desde las 7 am hasta las 8 pm. Sin embargo, mientras se realizó la consultoría, el Ministerio de Educación se encontraba en huelga y no había oferta educativa funcionando en ninguna de las UAI. Además, en la UAI RV sólo tienen 7 salas de clases; en la mañana se destinan tres al INA y cuatro a educación. Hay aulas que son para 30 personas y otras para 20 personas, pero en general se están utilizando con 40 usuarios.

La educación a distancia se brinda a través de la Universidad Estatal a Distancia. En la UAI RV hay 47 usuarios actualmente inscritos. La UAI les facilita una computadora y acceso a un espacio de biblioteca. Sin embargo, esto se ve dificultado por la falta de acceso a internet, ya que todos estos cursos son virtuales. Como una solución a corto plazo, se ha optado por grabar los contenidos en dispositivos USB.

Eje psico-social

Este eje se compone principalmente del trabajo grupal en los denominados *procesos de intervención*. Estos procesos son intervenciones grupales semi-estructuradas que se enfocan en los siguientes ámbitos:

- a. Habilidades para la vida
- b. Drogodependencias
- c. Violencia intrafamiliar
- d. Violencia sexual

La siguiente tabla resume la cobertura de los procesos en las dos UAI analizadas.

Tabla 8 Procesos de intervención ejecutados en la actualidad

	Proceso	Cantidad	Profesional que participa
UAI RV	Habilidades para la vida	4	Orientadores y abogados
	Drogodependencias	2	Psicología
	Violencia Intrafamiliar	4	Trabajo social
	Violencia sexual	2	Psicólogos
UAI 20 DIC ¹⁹	Habilidades para la vida	No se obtuvo información	
	Drogodependencias	No se obtuvo información	
	Violencia Intrafamiliar	No se obtuvo información	
	Violencia sexual	No se obtuvo información	

Si bien, estos procesos de intervención han sido desarrollados y cuentan con un manual elaborado por el INC a través de guías²⁰, no se observa una fidelidad a las mismas y finalmente el diseño y desarrollo de estas intervenciones grupales queda determinado por los profesionales que lo ejecutan. En este sentido, se observa

¹⁹ Esta información debe corroborarse con el Director de la Unidad

²⁰ Si bien estas guías ofrecen cierta orientación, estas no presentan un programa de intervención estructurado, a partir de módulos y basado en la evidencia.

bastante heterogeneidad en cuanto al nivel de estructuración de estos procesos. Mientras en el ámbito de la violencia sexual, en la UAI RV se trabaja en torno al Programa CAS desarrollado en España, el cual posee sesiones pre-determinadas; en ámbitos como las habilidades para la vida, los facilitadores van preparando sesión a

sesión los contenidos a tratar y la metodología para entregarlos. Del mismo modo, el equipo de orientación pretende comenzar en noviembre a ampliar la intervención en este ámbito incluyendo talleres de proyecto de vida, toma de decisiones y autoestima.

En cuanto a las drogodependencias, en la UAI RV las orientaciones del INC se han complementado con el programa MATRIX²¹. Adicionalmente en la UAI RV se ofrecen otras intervenciones terapéuticas que son brindadas por organismos externos como *mindfulness* que se ejecuta a través de la ONG “El Arte de Vivir”. En la UAI RV, en particular en la residencia 9, se está trabajando el yoga y la respiración a través de esta ONG.

Eje socio-laboral

En cuanto al eje de intervención socio-laboral, tal como se mencionó anteriormente, la intervención se centra principalmente en los orientadores. La oferta en este ámbito es otorgada principalmente por el INA (Instituto Nacional de Aprendizaje) y se orienta principalmente a los siguientes aspectos:

- Certificación de capacidades instaladas
- Certificación en oficios
- Habilidades blandas
- Inglés

En cuanto a la oferta laboral, cada UAI cuenta con plazas internas disponibles. En cuanto a la UAI RV hay 73 plazas internas disponibles, 21 para trabajos misceláneos (plaza 1) y 51 plazas de ayudantes (plaza 2), 30 plazas en trabajo como asistentes agropecuarios (plaza 3) y 40 usuarios participando en la remodelación de una cárcel cercana (plaza 2). Los residentes que trabajan reciben un incentivo de 12.500 colones como plaza 1 y 7.500 colones como plaza 2. Pueden trabajar un máximo de 6 horas laborales. Los residentes pueden manejar hasta 35.000 colones al mes. Con eso pueden comprar comida y tarjetas de teléfono. No hay relación laboral y por lo tanto no tienen contrato, pero si tienen una póliza por accidente laboral. El incentivo principal para el trabajo y las capacitaciones, es el descuento de días de condena, en una razón de dos a uno, dos días de trabajo/capacitación descuenta uno de condena.

Respecto de la cobertura, en la UAI RV hay una larga lista de espera para los cursos mas largos de 4 meses, no así para los cursos cortos donde se permite mayor rotación de residentes.

Intervenciones individuales

Estas ocurren por petición individual, es decir cada vez que el residente lo solicita, o en caso de que en el consejo se decida como parte del plan de intervención. Estas intervenciones generalmente corresponden a intervenciones breves de manejo de crisis, a las cuales acceden justamente aquellos residentes que se encuentran más en contacto con los profesionales y por lo tanto, los que seguramente acceden a más oportunidades en su proceso de intervención. No existe un registro sistematizado de atenciones individuales a nivel de residente, si no mas bien a nivel agregado, ya que los profesionales consignan la cantidad de atenciones mensuales en términos generales. Lo anterior, hace difícil establecer el desarrollo de una intervención a nivel individual, con objetivos, sesiones y metas.

Deporte y cultura

En las UAI hay un promotor deportivo que organiza las actividades recreativas, deportivas y culturales. En la UAI RV, varias actividades también son gestionadas por los propios internos, quienes tienen la libertad de iniciar juegos deportivos, bailes y algunas actividades culturales cuando deseen. En cambio, en la UAI 20 de DIC, se observa mucho menos agencia de los residentes en cuanto a la gestión de sus propias actividades, ya que la seguridad perimetral interna (anillo de seguridad dentro del penal que separa las habitaciones de las salas de trabajo e intervención) no les permite circular libremente.

2.2.4. Evaluación (valoraciones)

De manera consistente con el Manual de Atención (Ministerio de Justicia y Paz, 2017), las UAI estudiadas realizan valoraciones técnicas ordinarias (en cuanto al cumplimiento del PIP) y extra ordinarias (cuando el EDI lo recomiende) de acuerdo a los lineamientos contenidos en el Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario nacional y los emitidos por el Instituto Nacional de Criminología.

Las valoraciones técnicas consisten en que el Consejo de Intervención Profesional determine, de forma interdisciplinaria, el nivel de respuesta de la persona residente respecto a su Plan de Intervención Profesional en base a lo cual se discuten las posibilidades de optar a nuevas modalidades de condena. Operativamente, los resultados de estas evaluaciones- establecidas a través de un acuerdo de mayoría simple- dan pie a recomendaciones que el Consejo realiza al INC respecto a cambios en la modalidad de custodia del residente – i.e. mantener a residente en la UAI,

avance hacia el Nivel Semi-Institucional, premisos controlados de salida, regreso al nivel de procedencia –, para que dicho organismo tome la decisión definitiva. Respecto a las fuentes de información para basar esta decisión, destacan: la valoración

técnica inicial, registros de expedientes e informes técnicos de caso, documentos que varían entre cada Unidad– en términos de forma y contenido, de acuerdo con lo observado en terreno.

En cuanto a las evaluaciones ordinarias, su periodicidad se establece en el Reglamento Técnico Penitenciario de acuerdo con los tiempos de sentencia: para condenas inferiores a 5 años deben efectuarse valoraciones cada 6 meses; entre 5 y 12 años, cada año; y para condenas superiores a los 12 años, cada 2 años. La frecuencia con que se realiza este proceso no es inocua al proceso de intervención, ya que– como se ha adelantado– existe la percepción entre los equipos interventores de que el trabajo con residentes con condenas más bajas implica que no se involucren mayormente en las intervenciones, debido a que éstos tendrían la expectativa de un egreso próximo.

Puntualmente, en el caso de la UAI 20 de Diciembre, se reportó que –debido a su breve periodo de funcionamiento y al gran flujo de ingresos desde otros penales–, el equipo de abogados ha debido concentrar sus funciones en realizar los procesos de valoración retrasados de los residentes nuevos:

“Nos ha tocado a nosotros organizarnos con las valoraciones. Semanalmente se van valorando 30 residentes, de los cuales se evalúa si pueden estar aptos para una nueva medida. Es que muchos venían de centros anteriores, donde no habían sido valorados y acá nos ha tocado ir asumiendo ese rol. Las valoraciones prácticamente cubren un 50, un 60% de mi trabajo” (Abogado, UAI 20 de Diciembre).

Un punto importante con respecto a las valoraciones técnicas, es que éstas se ven afectadas por los lineamientos vigentes respecto a la duración mínima de permanencia en las Unidades. Esto porque previo a la Circular 8-2018 (emitida el 10 de septiembre de 2018), se establecía que –independiente del tiempo de condena– los residentes debían permanecer en la UAI por un periodo mínimo de dos años, con esta nueva regulación en cambio, no se establece un tiempo mínimo de estadía²². Esto

²² **“TERCERO:** Se solicita al personal de los Centros, que le aclare a la población privada de libertad, que actualmente no se les exige pasar un plazo mínimo de tiempo en las Unidades de Atención Integral para tener la posibilidad de ser recomendados ante el Instituto Nacional de Criminología, para ser ubicados en el Nivel de Atención Semi Institucional, siempre que hayan cumplido con el proceso de capacitación y el Plan de Intervención Profesional Definitivo.”

último ha generado resistencia tanto por parte de los equipos profesionales que estiman que no contar con un tiempo mínimo de intervención afecta la posibilidad de tener efectos reales sobre el comportamiento y estilo de vida de los residentes, y al

mismo tiempo, desde los residentes también se advirtió gran incertidumbre con respecto a las implicancias que esta nueva circular tendría respecto a su estadía en las Unidades.

2.2.5. Egreso

La planificación del proceso de egreso es tal vez el área más descuidada de todo el proceso de intervención en las UAI. Esto se explica en parte debido a que aún no han tenido ningún egreso. Sin embargo, en marzo de 2019 se esperan aproximadamente 200 egresos, debido a que en noviembre de 2018 ellos estarán terminando los procesos. En este sentido, en ninguna de las dos UAI visitadas se han realizado coordinaciones con la Unidad de Reinserción Social del INC, con el fin de asegurar que las competencias laborales adquiridas dentro de la UAI tengan una aplicación concreta y continuidad tras la salida al medio libre. Según lo referido, los orientadores se encuentran diseñando un taller de preparación para el egreso, pero al momento de la visita, no existían avances en esta línea.

Además, fue posible constatar, tanto a nivel del INC, como a nivel de las UAI, un considerable temor frente a la futura reincidencia de los que egresen: *“Nos da un pánico sacar a alguien de aquí y que reincida, ese es el mayor temor de todos nosotros”*(Entrevistado UAI 20 DIC). En este sentido, es interesante constatar que pese que ni en el Manual de Atención, ni en la práctica diaria observada en las UAI existe una orientación hacia la prevención de la reincidencia, si lo vean como el principal indicador de éxito tras el egreso.

2.3. Nodos críticos respecto a la gestión y modelo de atención

2.3.1 Nodos críticos respecto a la gestión

El principal nodo crítico respecto a la gestión de las UAI estudiadas corresponde a la **carencia de un soporte digital de la información** que permita el monitoreo de la gestión, lo que posibilitaría, al menos avances en los siguientes términos: seguimiento periódico de las intervenciones, generación de evidencia respecto a la intervención implementada y un adecuado nivel de *accountability*.

Respecto a los **equipos y selección**, los resultados evidencian una brecha entre la dotación de personal planificada y la efectiva, así como la necesidad de establecer procesos formales de inducción que permitan establecer criterios mínimos de actuación para cada cargo. Esto resulta crítico en el caso de la UAI 20 de Diciembre, ya que cuenta con muchos profesionales primerizos en materia penitenciaria.

En cuanto a los **órganos colegiados**, que son las principales instancias de toma de decisiones al interior de las Unidades, aun cuando se valoran como espacios efectivos y de gran utilidad para los equipos, en la práctica no se encuentran todos los órganos operativos en cada UAI estudiada, ya que mientras la UAI RV reportó la existencia del Consejo de Seguridad, el cual no operaría en la UAI 20 de Diciembre.

En línea con lo anterior, la **representación de residentes** es otro aspecto que opera de forma distinta en cada unidad, ya que en una se optó por designar a los representantes (UAI RV) y en otra por dejarlo a elección de los mismos residentes (UAI 20 de Diciembre), decisión que depende del criterio de cada Director y que podría afectar de forma variada las dinámicas de convivencia al interior de las Unidades.

En materia de **seguridad** también se observan varias diferencias en cada Unidad. Esto se debe tanto por decisiones desde la Dirección de las Unidades como por la composición y roles del equipo de Policías. Debido a que, por una parte, se observó que en la UAI 20 de Diciembre la adopción de anillos de seguridad en busca de un mayor control de la población, conlleva desafíos importantes para la gestión de los internos, ya que involucra gran organización de las rutinas (tiempos de almuerzo, estudios, compra en pulpería), lo que no se estaría logrando de forma óptima. Respecto a cómo la gestión de la seguridad afecta las intervenciones, es preciso destacar que la restricción de libertad posee un impacto negativo en el desarrollo de la agencia, el auto-control y la auto-determinación de los residentes, todos elementos clave para el desistimiento del delito. Al mismo tiempo, estos niveles de seguridad no

permiten aprovechar la arquitectura y el diseño de las UAI, fomentándose una reproducción de la cultura carcelaria tradicional basada en el control y la homogenización.

Por otra parte, respecto al **perfil de los policías penitenciarios**, se considera relevante que primero, muchos no cuentan con la formación mínima para ejercer sus funciones y segundo, tampoco cuentan con formación en derechos humanos que les permita entender su rol desde un enfoque distinto al de las prisiones convencionales, es decir, propio del proyecto de UAI.

2. 3.2 Nodos críticos respecto de la intervención

En primer lugar, es necesario referirse a los cambios en los criterios de **selección** de los residentes que postulan para ingresar a las UAI. En este sentido, el hecho de poder ingresar a residentes con condenas más largas, cambia obviamente la composición de la UAI en términos del compromiso criminal de los usuarios, lo cual a su vez afecta los niveles de seguridad de la Unidad, los objetivos de la intervención y en último término el objetivo mismo de las UAI.

Otro aspecto relacionado con los cambios en los requisitos de ingreso a las UAI, dice relación con el hecho de que ya no sea necesario que los residentes tengan una estadía de dos años antes del paso al Nivel Semi-Institucional. Este último aspecto introduce mucha incertidumbre en los residentes, quienes al momento de las entrevistas no tenían claridad respecto de los tiempos en que se realizarían sus próximas valoraciones. Al mismo tiempo, esto resta tiempo al proceso de intervención, el cual según los propios profesionales entrevistados es imposible de llevar a cabo en un período menor a dos años.

Finalmente, la falta de homogenización en los criterios de selección implica el hacer convivir a residentes con diferentes expectativas y motivaciones. Si bien algunos refirieron que esto podía operar como un mecanismo de control (donde los sujetos con condenas más largas ejercerían cierta presión para el buen comportamiento a los de condenas más cortas), no existe evidencia al respecto y podría dificultar procesos de aprendizaje gregario positivo entre los residentes.

En segundo lugar, en cuanto a la **fase diagnóstica** es posible señalar algunos nodos críticos relevantes y necesarios de mejorar. Si bien el proceso diagnóstico es exhaustivo y profundo, es al mismo tiempo extenso y burocrático. El hecho de que cada residente deba ser evaluado por cada uno de los profesionales y la duración de tres meses de evaluación, que muchas veces se extendía más allá, hace que los sujetos

pasen parte importante de su adaptación sin un diagnóstico y un plan de intervención. Tal como se mencionó anteriormente, en la experiencia comparada existen varios instrumentos de apoyo que permiten evaluar múltiples áreas y en un menor tiempo. Estos instrumentos son aplicados por profesionales de las ciencias con experiencia en esta población, que son capaces de evaluar al residente en todas las áreas pertinentes: psicológica, educacional, criminológica, vocacional, entre otras. Esto permite establecer necesidades de intervención, a partir de las cuales se pueden construir las metas de la intervención y se puede también medir su efectividad. Debido al menor tiempo de los profesionales asignado a las labores de diagnóstico, se podrían destinar más horas a la intervención, que es finalmente el eje central del proceso de reinserción social.

En tercer lugar, en cuanto a la **fase de intervención**, se pudo observar que ésta se ancla principalmente en los *procesos*. Si bien estos procesos operan como guías muy útiles para la intervención grupal, estos no se encuentran estructurados ni se basan en intervenciones basadas en la evidencia, quedando finalmente al arbitrio de cada profesional el contenido, duración y profundización del trabajo grupal. En Criminología la investigación ha demostrado que los programas cognitivos conductuales son aquellos que tendrían mayor impacto en la reincidencia. Sin embargo, esto no se observa en el contenido de los procesos descritos por el INC, con ciertas excepciones como es el caso de la UAI RV, donde se están comenzando a aplicar adaptaciones de programas que ya han sido evaluados y han mostrado niveles de efectividad.

En cuarto lugar, respecto al proceso de evaluación o **valoración técnica** se identificó que los insumos en los cuales se basa la toma de decisiones difiere entre cada unidad respecto al contenido y formato. Y en segundo lugar, se identificó que debiera existir mayor claridad con respecto a cómo conversan los procesos establecidos de valoraciones con los nuevos lineamientos respecto a la permanencia mínima en las unidades, de manera que esto no genera ansiedad en los equipos ni en los residentes.

Finalmente, la **etapa de egreso** es la que presenta menor desarrollo, lo cual se explica en parte porque no han tenido egresos en ninguna de las UAI. Sin embargo, no se observa una adecuada preparación para el egreso, la cual debiese comenzar a desarrollarse un año antes de la salida, ni tampoco una eficiente coordinación con el Nivel Semi-Institucional para dar continuidad al proceso de intervención y reinserción social en el medio libre.

2.4 Buenas prácticas

1. Seguridad dinámica

Sin duda uno de los elementos clave de las UAI dice relación con la implementación del paradigma de la seguridad dinámica. Si bien esto sólo se ha logrado implementar a cabalidad en la UAI RV, vale la pena rescatarlo como una buena práctica hacia la cual la UAI 20 de Diciembre debiese transitar en la medida en que se vaya adquiriendo conocimiento respecto de las características de los residentes y del manejo de los conflictos al interior del penal en su plena ocupación.

La idea de seguridad dinámica se concibe bajo el la seguridad es la base para todo lo que ocurre en las cárceles y es la condición mínima para poder dirigir bien un recinto penitenciario (United Nations, 2013). Este concepto se compone de ciertos factores clave (Isaksson, 2007). Uno de estos factores dice relación con la seguridad física o técnica, es decir, las instalaciones, cámaras y edificios que ayudan a mantener el control interno. Es, en otras palabras, lo que se conoce como la dimensión estática de la seguridad. Este primer elemento se puede observar de manera clara en ambas UAI, donde la arquitectura opera como una elemento co-ayudante al régimen carcelario. Aunque al momento de la consultoría algunas cámaras de seguridad se encontraban dañadas, esto no era sabido por los residentes y la existencia de video monitoreo operaba para ellos como un elemento disuasivo de conductas problemáticas que permitía que en la UAI se contará con un 40% menos de oficiales penitenciarios que en los recintos institucionales.

Sin embargo, el control de lo que ocurre en la cárcel no viene dado exclusivamente por aquellos medios físicos o técnicos, propiamente estáticos, sino también, por el contacto personal y el conocimiento general sobre lo que ocurre dentro del recinto. Desde la visión de la Naciones Unidas, este concepto implica la existencia de un personal penitenciario alerta, que interactúa y conoce a los residentes, que desarrolla buenas relaciones con ellos, con conciencia de lo que les ocurre y los mantiene ocupados con actividades con sentido y constructivas (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015). En este sentido, en la UAI RV fue posible observar un personal penitenciario que mantenía relaciones cercanas, pero profesionales con los residentes; y que al mismo tiempo operaba con una lógica preventiva que se basaba en la cercanía y conocimiento de los residentes por sobre la represión de los mismos.

2. Rutina

La libre circulación de los residentes por el recinto, su capacidad de auto gestionar su propia rutina y la mayor extensión de las horas de des-encierro observadas en la UAI RV, son prácticas que sin lugar a dudas contribuyen a la buena convivencia dentro del penal. Además, fue posible advertir un buen manejo del uso de los espacios en cuanto a evitar las filas y aglomeraciones para el acceso a servicios (por ejemplo el almuerzo), en las cuales la proximidad y el aburrimiento pudiesen desencadenar conflictos.

El contar con espacios de decisión es clave para los residentes, ya que evita la infantilización y la opresión del ejercicio de lauto-eficacia, aspectos que en general los regímenes carcelarios tradicionales tienden a afectar. De hecho, la evidencia muestra que los contextos institucionales como el encarcelamiento pueden obstaculizar el proceso de desistimiento del delito de varias maneras (Emirbayer y Mische, 1998; King 2014), por ejemplo, al suprimir el ejercicio de la agencia a través de regímenes que se basen sólo en la obediencia, la pasividad y que privan a los residentes de un sentido de identidad y autonomía (Bosworth , 1999; Jewkes, 2012; Sykes, 1958).

3. Representación de residentes

Es posible destacar como una buena práctica el sistema de representación de los residentes. Este, se basa en el modelo APAC (Asociación de Protección y Asistencia a los Condenados), que se viene desarrollando en cárceles en Brasil desde 1974 y que se orienta a un trabajo en torno a deberes y derechos. En la experiencia europea, los *consejos de población reclusa* se encuentran bastante masificados y varios de ellos se incluyen en los reglamentos de los centros de reclusión. Existe evidencia respecto de sus beneficios en cuanto a la prevención y manejo de conflictos, la preparación de los reclusos para fomentar la participación y el desarrollo del sentido de ciudadanía, el fomento del dialogo, la resolución pacífica de conflictos y la auto-eficacia (Prison Reform Trust, 2018).

En la experiencia comprada, en general los representantes son elegidos por los propios residentes y las decisiones se toman no sólo a partir de la mayoría, sino que se tratan de balancear los objetivos de los propios residentes con los del bien común del recinto penal. Los representantes tienen vías formales de manifestar los temas relevantes y muchas veces participan de instancias formales con los profesionales y policías penitenciarios. Aunque en la UAI RV se cumple en general con lo anterior, los representantes son elegidos por el Director, lo cual podría en el largo plazo afectar la percepción de legitimidad y no permitir que esta instancia opere hacia los fines que se persiguen.

4. Educación, capacitación y empleo

El hecho de que el fin último de las UAI se oriente a la educación, capacitación y empleo es sin duda uno de sus principales ventajas. Aunque el acceso no esta garantizado aún, debido a la falta de plazas, si se observa una orientación clara hacia que cada residente realice una actividad en esta línea. Tal vez dentro de las prácticas observadas las más destacables son la posibilidad de que algunos residentes salgan a trabajar en trabajos encomendados por el propio Estado y el hecho que se busque certificar competencias ya instaladas en los residentes. Esto ultimo es clave, ya que varios residentes cuentan con oficios de larga data, pero no han realizado cursos que certifiquen estas competencias. Esto permite dar continuidad socio-ocupacional a las habilidades adquiridas a lo largo de la vida, que podrán manifestarse e trabajos concretos tras las salida al medio libre.

5. Trato y ejercicio de la autoridad

En un recinto penitenciario no basta el control bajo cualquier medio. Éste debe ser un control legítimo y justo, por lo cual, cómo se ejerce la autoridad dentro de la cárcel, tiene efectos significativos en el orden y en el bienestar intra-carcelario (Liebling, 2011). En consecuencia, la relación residente-oficial penitenciario/staff, y cómo éstos hacen uso de la autoridad es, la principal fuente de percepción de justicia y legitimidad por parte de los residentes.

En las UAI se puede apreciar un énfasis relevante en el “buen trato”. En general, existen mecanismos pre-establecidos para denuncias, quejas y solicitudes. Los residentes pueden además hacer quejas anónimas a través de los teléfonos esparcidos a lo largo del penal. Tampoco existen desigualdades evidentes entre las condiciones de alimentación y comida que reciben los residentes y los policías penitenciarios, lo cual mitiga percepciones de inequidad e injusticia.

La arquitectura de las UAI (especialmente la de RV) favorece además una comunicación horizontal entre los residentes y los policías penitenciarios. En este sentido, existe cierta literatura que demuestra cómo el diseño y arquitectura de los edificios carcelarios pueden facilitar o hacer más improbable las relaciones entre residentes y el personal penitenciario. De esta forma, existen ciertos tipos de construcciones que permiten en mayor medida interacciones positivas y relaciones constructivas (Beijersbergen et al., 2016) y otros que podrían estar correlacionados con algunos resultados como los suicidios intra-carcelarios o actos de indisciplina (Wener, 2000). Los resultados de estas investigaciones muestran que cárceles con unidades más pequeñas y alejadas del modelo panóptico, tienen mejores resultados en cuanto a la percepción de cercanía con el personal penitenciario. Este último sería el caso de las UAI, ya que la distribución de los espacios facilita la interacción. No obstante es importante señalar que esto último se vio bloqueado en la UAI 20 de Diciembre, debido al cordón de seguridad que se instaló dentro de la unidad, separando los espacios para la habitación de los de trabajo y educación.

3. Evaluación de resultados tempranos: Pertinencia y Sostenibilidad del proyecto UAI

En este apartado se exponen los resultados tempranos a partir de datos secundarios cuantitativos y también en base a datos cualitativos levantados en el marco de este estudio, con el objetivo de poder analizar la pertinencia y sostenibilidad del proyecto UAI.

3.1 Resultados tempranos en base a datos secundarios cuantitativos

Como ya se ha adelantado, se identificó que las UAI estudiadas tienen dificultades importantes en la gestión de la información, razón por la cual no pudieron dar cuenta con certeza sobre las prestaciones brindadas a los usuarios. Esto implica que se vea limitada la tarea de estudiar la magnitud de los niveles de producción de los programas en relación con su planificación inicial, que es clave para capturar pertinencia y sostenibilidad de los mismos.

Con todo, cada UAI dispuso de información parcial sobre las prestaciones brindadas a sus usuarios. En el caso de la UAI RV, los datos disponibles sobre las prestaciones brindadas a los usuarios se observan en la Tabla 9. La prestación con mayor cobertura corresponde a “Habilidades para la vida” aunque ésta beneficia sólo a uno de cada cinco residentes que lo requieren (de acuerdo con lo definido por su plan de intervención). Le sigue la prestación de violencia intrafamiliar, que beneficia al 18% de los usuarios que lo requieren. Llama la atención que la intervención “Adicciones” atienda tan sólo al 11% de los usuarios que lo precisan, ya que el tratamiento del consumo de sustancias es clave para el proceso de reinserción social (Laudet, 2007). Así mismo, se observa que muy pocos usuarios (menos del 2%) acceden a prestaciones sobre violencia sexual. Los datos disponibles no permiten dar cuenta de las prestaciones que entregan los profesionales vigentes en las áreas de psicología, medicina general, educación, capacitación, orientación, trabajo social y derecho, entre otros.

	Tipo de prestación			
	Adicciones	Violencia Sexual	Habilidades para la vida	Violencia intrafamiliar
Beneficiarios	77	12	124	114
Residentes que no necesitan prestación	88	42	62	71
Total válido (Total residentes que necesitan prestación)	609	655	635	626
Total general	697	697	697	697
% beneficiarios relativos*	12,6%	1,8%	19,5%	18,2%
%beneficiarios	11,0%	1,7%	17,8%	16,4%

**Refiere al % de beneficiarios respecto al total válido de residentes.
Elaboración propia en base a información oficial enviada por UAI*

Por otra parte, la información disponible respecto a las prestaciones brindadas por la UAI 20 de Diciembre se expone en la Tabla 10, destacando que para esta Unidad-a diferencia de la UAI RV- no se dispone de la información sobre el total de usuarios que requieren la prestación o servicio referido.

La prestación con mayor cobertura corresponde al área de la salud, que ha beneficiado sostenidamente -desde Julio a Octubre- a más del 70% de los residentes. En el ámbito de la educación destaca que se inicia con una cobertura de un 53,6% de los usuarios, pero ésta presenta grandes variaciones mensuales, pues disminuye a 16,4% y tan solo al 6,3% en Agosto y Septiembre respectivamente, y luego se eleva al 39,2% en octubre. Si bien la baja cobertura de octubre puede atribuirse a la paralización de actividades de los funcionarios de esta área a nivel nacional, no se dispone de información que justifique la baja cobertura de agosto y septiembre. En el ámbito de Derecho, sobre sale una baja y decreciente cobertura, iniciando con un 17,5% en Julio, pero cayendo a sólo un 7,5% en el mes de octubre. El ámbito de trabajo social ha beneficiado a uno de cada cuatro residentes durante los tres últimos meses de funcionamiento de esta UAI. Respecto al área de Orientación, se observa una caída moderada de la cobertura, desde su inicio-en agosto- con un 28,2%, porcentaje que baja en torno a un 20% para los meses siguientes. Luego, sobre sale la baja cobertura de las prestaciones en el ámbito de psicología, ya que ha beneficiado mensualmente a menos del 10% de los residentes cada mes, durante todo el periodo de funcionamiento de esta Unidad.

De forma complementaria, se debe agregar que, de acuerdo con los datos disponibles, el 100% de los residentes ha sido diagnosticado, así como el 31,7% ha sido valorado

técnicamente en esta Unidad, aunque no se dispone de esta información desagregada mensualmente. Tampoco se dispone información sobre la magnitud de las prestaciones referentes a otros procesos de intervención- como los de Habilidades para la Vida, Adiciones, entre otros- que se realizan en esta UAI, de acuerdo a lo constatado en terreno.

		Julio	Agosto	Septiembre	Octubre
Psicología	Recuento	28	26	22	18
	%	7,8%	6,7%	4,6%	3,6%
Orientación	Recuento	0	110	94	120
	%	0,0%	28,2%	19,8%	23,8%
Trabajo Social	Recuento	0	98	111	124
	%	0,0%	25,1%	23,4%	24,6%
Derecho	Recuento	63	48	32	38
	%	17,5%	12,3%	6,7%	7,5%
Educación	Recuento	193	64	30	198
	%	53,6%	16,4%	6,3%	39,2%
Salud	Recuento	265	329	381	365
	%	73,6%	84,4%	80,2%	72,3%
Población total		360	390	475	505

Elaboración propia en base a información oficial enviada por UAI

Por último, es preciso destacar que los datos disponibles no hacen justicia al trabajo que -como pudo constatarse en el trabajo de campo- realizan las UAI en la práctica, pero este ejercicio analítico permite dar cuenta de la heterogeneidad e imprecisión con que cada Unidad sistematiza sus datos, lo que evidencia a su vez, las falencias en el monitoreo de la gestión y la imposibilidad de que este estudio sostenga conclusiones precisas sobre la pertinencia y sostenibilidad del programa en base a la información que hoy manejan las UAI.

3.2 Resultados tempranos en base a datos secundarios cualitativos

A continuación, se presenta una evaluación de los resultados tempranos cualitativos respecto de la pertinencia y la sostenibilidad del programa de las UAI desde la visión de los profesionales del Instituto Nacional de Criminología, de los actores que trabajan dentro de las unidades y de los usuarios residentes.

Los profesionales del INC evalúan de manera positiva los resultados preliminares de las UAI indicando que existe una estabilidad dentro de las unidades que permite

asegurar que tanto los funcionarios como los residentes se sienten bien, en particular por las mejoras en la calidad de vida en contraste con la sobrepoblación de las otras instituciones penales del nivel institucional. Sin embargo, respecto de la sostenibilidad de las UAI, el equipo del INC considera que constituye un aspecto crítico de inseguridad ya que no se sabe si se contará con los recursos financieros suficientes para poder mantener la infraestructura de las Unidades:

“Ha sido una preocupación importante, tanto a nivel técnico como de mantenimiento de los espacios, porque no contamos con el presupuesto”.
(Entrevistado Grupo Focal INC)

Desde la perspectiva de los actores que trabajan dentro de las unidades analizadas, se realiza una valoración positiva de las UAI identificando principalmente la posibilidad de trabajar con el residente hacia su reinserción social exitosa. En este sentido, los profesionales del equipo técnico se consideran motivados a trabajar con los residentes por la potencialidad que tienen los procesos de intervención y les parece que estos permiten observar efectivamente cambios de actitud en los residentes. Por otro lado, los actores de la UAI 20 de Diciembre identifican- además de la valoración positiva descrita-, ciertos aspectos de dificultad por la puesta en marcha de la unidad durante los primeros meses, identificando la falta de actividades y el exceso de trabajo para los abogados por la cantidad de casos que han ingresado.

Por parte de los usuarios, los **residentes de la UAI RVZ** evalúan como positiva la experiencia que han tenido en la Unidad, basándose principalmente en la comparación y contraste con la experiencia que tenían en sus instituciones desde donde fueron enviados. La siguiente cita resume la posición de los residentes entrevistados:

“Pasas de ser tratado como un animal a ser tratado como una persona, con oportunidades de superación, una alimentación digna, otro mundo, hay oportunidades de luchar y de superarte, es muy distinto que te digan tienes que tener tu libertad, pero sin oportunidades, aquí las hay.” (Residente Grupo focal RVZ)

Una de las dimensiones principales a la que refieren es al trato digno que reciben de parte de los funcionarios, lo que a su vez genera un trato de respeto por parte de los residentes hacia los funcionarios y entre los mismos residentes valorando una relación positiva de convivencia:

“Mi experiencia personal acá, la defino en dignidad, siento que este lugar nos la da y desearía que todos los privados de libertad en el mundo entero puedan tener dignidad”. (Residente Grupo focal RVZ)

Entre las experiencias que los han marcado positivamente, los residentes señalan las actividades y cursos, identificando en todos los casos herramientas específicas que han aprendido. Particularmente positivas consideran las capacitaciones del INA, el proceso de habilidades para la vida, así como otras actividades de esparcimiento (culturales, deportivas, espirituales) al ser motivantes, promotoras de una buena convivencia y manejo efectivo de las emociones, generando cambios positivos en su conjunto:

“Uno es otra persona interior y exteriormente, llegas a pensar que vales como persona, que estás aquí para hacer algo de la vida, en la calle estudié, tengo un título de mecánica de motos, pero no aprovechaba bien las cosas como ahora quiero hacerlo, cada cosa, por mínima que sea es bueno para mí. Antes no le daba importancia a eso, después de haber pasado por esos cursos que me ayudaron aquí, te sientes que de verdad puedes hacer cosas, sin gastar el dinero o estar poniendo pretextos para consumir alcohol o drogas”. (Residente Grupo focal UAI RV)

Ese cambio positivo que identifican ha sido fruto de un trabajo personal apoyado por el equipo de profesionales de la Unidad, lo que a su vez se traduce en expectativas positivas para el futuro:

“Las personas laborales le ponen atención, le ayudan a creer en uno, a tener una oportunidad para llegar a la calle y ser una persona diferente, no pensar como uno antes pensaba, aquí le abren los ojos a uno para ver quién quieres ser el día de mañana, si quieres seguir en lo mismo o cambiar, ser una persona de bien. A mí me han ayudado mucho aquí, es diferente que en otros lados sólo son problemas, drogas, gente faltándole el respeto a otras, realmente, le enseñan aquí a darse una oportunidad de cambiar”. (Residente Grupo focal UAI RV).

Al preguntarle por ciertos aspectos a mejorar, los residentes indican principalmente la necesidad de aumentar y diversificar tanto las fuentes de trabajo como la oferta educacional, ya que ellos están ansiosos de poder trabajar y educarse:

“Se necesita que nos den fuentes de empleo, que usen nuestro potencial, no para un futuro egreso, sino para nuestro presente, Esto es una vagancia, no

es posible que estoy aquí con toda mi juventud, con salud y puedo generar y trabajar, pero no hay.” (Residente Grupo focal, UAI RV).

Otro aspecto crítico expuesto por residentes es la situación puntual de la lavandería, que, si bien se trata de un aspecto menor en términos de funcionamiento de la unidad, estaría generando roces no solo entre los residentes si no también con los policías. El hecho de que la ropa se devuelva con retraso, en mal estado -quemada o sucia- o que no se devuelva, resulta crítico para los residentes quienes optan por lavar en las residencias infringiendo el reglamento y obteniendo reclamos por parte de las autoridades influyendo negativamente en la valoración de su comportamiento:

“Si usted hace una revisión de los informes, son porque dejaste una camisa encima de una silla secando, porque tengo 5 mudas y toda mi ropa está sucia y me lavan la otra semana.” (Residente Grupo focal UAI RV).

Por otro lado, los **residentes de la UAI 20 DIC**, al igual que los de la UAI RVZ, evalúan como positiva su experiencia basándose principalmente en la comparación y contraste con la experiencia que tenían en sus instituciones desde donde fueron enviados. Se refieren al mejor trato de parte de los policías como de parte del equipo técnico a quienes tienen mayor acceso:

“Mejoró muchísimo, a diferencia del CAI, en el sentido del trato con el profesional, los alimentos, tenemos más tiempo andando al aire libre, en eso ha cambiado mucho al menos en mi estadía como privado, ya dejé de serlo, ahora soy un residente. Solamente el término residente, pareciera que avanzamos un poco más” (Residente Grupo focal, UAI 20 de Diciembre).

Sin embargo, los residentes de la UAI 20 DIC son más críticos a la hora de identificar aspectos que podrían mejorarse. En particular indican no tener claridad respecto de como se llevó a cabo su proceso de traslado a la UAI considerando incluso que podrían estar mejor en su antiguo CAI:

“Allá podía comer lo que yo quisiera, me traían bomba y podía comer de todo, veía tele y legalmente, como me lo dicen ellos [...] Dicen que tiene que volver a valorar, empieza de cero uno. Un día llegaron a hacer una valoración con la psicóloga, pero no tengo ni los procesos, para qué me va a valorar” (Residente Grupo focal, UAI 20 de Diciembre).

Así mismo, indican no tener claridad respecto de que va a pasar con sus procesos de condena ya que los abogados no pueden atenderlos al tener sobrecarga de trabajo y al no tener acceso a asesorías jurídicas.

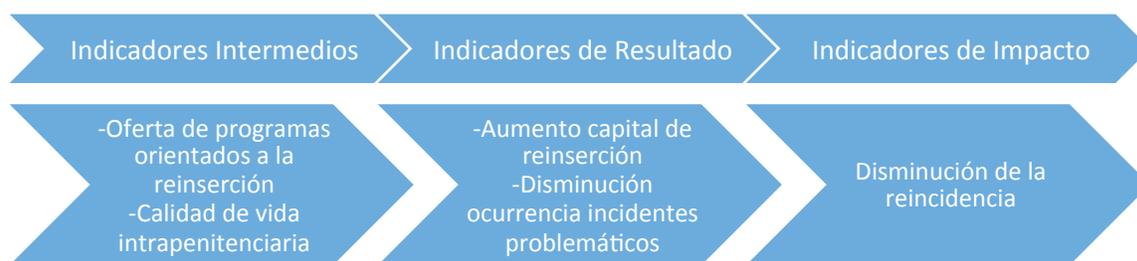
Respecto de las actividades, se constató una escasez en la oferta además de coincidir con un paro de actividades educacionales:

“Ahora la mayoría de las personas están desocupadas, no hay proyectos, estamos los de la universidad, porque estudiamos solos y nos preparamos, sólo nos hacen exámenes los profesores de la calle, pero el resto con la huelga, todo está parado”. (Residente Grupo focal, UAI 20 de Diciembre).

Otras críticas que se indicaron fueron: en cuanto al acceso a salud en la unidad, la falta de personal para atenderlos en particular para el acceso y distribución de medicamentos; y en cuanto a los voceros representantes tanto de las residencias como de los dormitorios, señalan la necesidad de rotación y de que estos representen efectivamente las demandas de todos los residentes y no solo las de unos pocos.

Evaluación de eficacia y eficiencia

Por otro lado, una evaluación respecto de eficacia y eficiencia del funcionamiento de las UAI y de los procesos que éstas llevan a cabo, resulta irrealizable actualmente debido a la escasez de los datos existentes. Al respecto, un estudio anterior realizado por la misma consultora para el BID²³, propuso indicadores para lograr medir la reducción de la reincidencia de aquellos residentes que salieran de las UAI conforme lo estipula el propósito del proyecto de las UAI. A continuación, se señalan brevemente los indicadores tanto intermedios, de resultados y de impacto y su esquema de cadena de causalidad. Para más información sobre de cada uno de ellos en cuanto a su forma de cálculo y medios de verificación se sugiere consultar la Matriz de Indicadores de dicho documento.



En cuanto a los indicadores de resultados que permitirán medir la reducción de la reincidencia se distinguen dos aspectos fundamentales: el *cambio en el potencial de reinserción del residente UAI* en comparación con los residentes de las unidades tradicionales (CAIS) y el *promedio en la ocurrencia de incidentes problemáticos*. Respecto al indicador de Cambio en el potencial de reinserción, se propuso medirlo a partir de la mejora en las competencias para la reinserción para cada residente en distintos ámbitos de interés, a saber: capacitaciones, educación, tratamiento, habilidades para la vida, entre otras. Por su parte, la Ocurrencia de incidentes problemáticos se propuso como un índice compuesto por los siguientes indicadores o número de actos de: violencia contra oficiales, casos de homicidio contra residentes, casos de riñas, casos de delitos no homicida por parte de residentes, casos de motines, casos de desórdenes y actos de indisciplina, casos de muertes no causadas por violencia, intentos de suicidio.

Los indicadores intermedios refieren a los componentes del programa dentro de las UAI es decir, a la oferta programática orientada al potencial de reinserción y al

²³ Matriz de Indicadores: Lógica de la intervención. Componente III. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018

aumento en la calidad de vida intrapenitenciaria. La oferta programática orientada a la reinserción es un eje central del proyecto que comprende todos aquellos ámbitos dirigidos a la reinserción de los residentes una vez en libertad, estos son: plan de intervención individual cubierto, oferta educacional-escolar efectiva, empleabilidad Intrapenitenciaria, tratamientos específicos (drogas, agresores sexuales, VIF y agresores violentos), capacitación y talleres, re vinculación familiar, preparación para la salida. Por otro lado, la mejora en la calidad de vida intrapenitenciaria comprende todos aquellos elementos relacionados con las condiciones de vida material y relacional dentro de las UAI, a saber: infraestructura para la reinserción, relaciones humanas entre residentes y entre staff penitenciario y residentes, régimen penitenciario justo, recinto con seguridad interna, acceso general a las prestaciones básicas y régimen de visitas de calidad.

Tal como se indicó al inicio de este apartado, no es posible calcular los indicadores descritos dado que actualmente las UAI no están midiendo estos indicadores tal y como se proponen en el documento referido. Para poder hacerlo se necesitaría hacer esfuerzos por establecer dichos indicadores como mecanismos de medición que contribuyan con información relevante para una evaluación de eficacia y eficiencia del programa de la UAI.

Sin embargo, a partir del trabajo en terreno se observó que los equipos técnicos si contaban con registros de prestaciones, incluyendo los casos atendidos que han sido atendidos en los procesos de intervención por área, casos atendidos en prestaciones individuales, entre otros, a partir de los cuales se podrían calcular algunos de los indicadores descritos si es que se hace un esfuerzo por la sistematización digital e integrada de esta información.

VII. Valoración técnica del Instituto Nacional de Criminología

En este apartado se analizan las funciones y principales nodos críticos en el cumplimiento de las mismas del INC, principalmente en relación al proceso de implementación de las UAI.

1. Funciones del INC

Tal como se mencionó en la sección nº 2, el INC tiene como funciones el tratamiento de los inadaptados sociales, la investigación criminológica y el asesoramiento a las autoridades judiciales (Ley 4.762). Dentro de estas funciones, existen ciertos procesos que, según lo relevado en la presente consultoría han afectado el proceso de implementación de las UAI y podrían influir en su futura sostenibilidad y escalamiento de calidad. Si bien el INC posee una gran influencia en el diseño, ejecución y supervisión de procesos claves en el ámbito penitenciario, a partir de lo observado en la presente consultoría, se puede señalar que en la práctica su rol no necesariamente asegura la calidad de los mismos, especialmente en lo que se refiere a las UAI. A continuación, se expone lo anterior, a partir de un análisis de las principales funciones del INC, las que no se agotan en lo especificado por las regulaciones, sino que se busca ser exhaustivo en el rol que juega el INC en la práctica y cómo este afecta desde distintas aristas la implementación de las UAI.

1.1. Rol respecto a la valoración técnica y movimiento de la población penal

Como ya se ha mencionado, dentro de las atribuciones del INC destaca el establecimiento de procedimientos e instrumentos para el conocimiento de la valoración técnica, lo que implica la generación de lineamientos para el análisis del riesgo que permitan la progresividad de la población penal desde el Sistema Institucional hasta el Semi-Institucional y el posterior egreso. Respecto a este punto, destaca que estos lineamientos han variado recientemente, afectando de forma relevante el funcionamiento de las UAI estudiadas.

Esto, porque inicialmente se estableció que la permanencia dentro de las UAI debía ser por un tiempo mínimo de 2 años, dado que se estimó que este periodo resultaba necesario para el desarrollo de procesos de intervención efectivos con miras a la reintegración socio-laboral de los residentes. No obstante, el pasado 10 de septiembre de 2018, el INC emitió la Circular 8-2018, que relativiza lo anterior en la medida que no se establece un tiempo mínimo de estadía en las UAI. De acuerdo a lo observado durante el trabajo de campo, este cambio ha generado gran ansiedad al interior de las unidades, tanto a nivel de los profesionales, como a nivel de los residentes. Estos últimos, al no estar bien informados de lo anterior, tenían gran incertidumbre

respecto de su tiempo de estadía en las UAI y de los factores implicados en el proceso de valoración. Esto, porque muchos de los residentes que llevaban más tiempo en las Unidades, señalaron que ingresaron a las unidades con la expectativa de egresar en dos años hacia el nivel semi-institucional. Así, si bien la circular podría implicar la opción de ser removidos antes de lo previsto- que es la intención principal que se desprende de la normativa²⁴, el principal temor entre los residentes es que la nueva circular tenga el efecto de extender su tiempo de permanencia en estos recintos:

“Aquí decían que de aquí a 2 años era el contrato, pero todo se cambió, el contrato no valió. Nos dieron una ilusión, a mi cuando me dijeron, va a ir a un lugar mejor, 2 años, 3, lo van a ayudar. Ya después me dijeron que no, que ese papel había muerto.”

De todos modos, este temor no es generalizable, ya que también hubo residentes que indicaron que este cambio vuelve más atractivo la posibilidad de optar a las UAI, debido a que ya no necesariamente operan largos tiempos de permanencia.

Al momento de la recolección de información, tampoco existía claridad desde los profesionales respecto de la manera en que lograrán resolver el tratamiento de esta nueva directriz. Particularmente, había confusión en cuanto a si el nuevo criterio de permanencia sería retroactivo para aquellos residentes que ingresaron antes de que éste se emitiera. Según lo relevado en el terreno, el INC no se había pronunciado respecto de lo anterior, ni tampoco había sido claro en explicar la razón de la anterior medida, más allá del simple interés de trasladar residentes a las UAI. Es más, varios de los entrevistados observaron que esto era contradictorio con la reciente orientación del INC de mayores exigencias para promover a los residentes hacia el Nivel Semi-institucional:

“...ahora la política que tiene el Ministerio es que hay que tener más control de la situación y no dejar que salga todo el mundo, ahora sólo el que está realmente preparado tiene opción de salir. EL INC están más juiciosos respecto del tema...los residentes ya se están dando cuenta de que no es tan fácil pasar al Semi-Institucional” (Entrevistado UAI RV).

²⁴ Esto se evidencia claramente en la tercera cláusula de la parte resolutive: “Se solicita al personal de los Centros, que le aclare a la población privada de libertad, que actualmente no se les exige pasar un plazo mínimo de tiempos en las Unidades de Atención Integral para tener la posibilidad de ser recomendados ante el Instituto Nacional de Criminología, para ser ubicados en Nivel de Atención Semi-Institucional, siempre que hayan cumplido con el proceso de capacitación y el Plan de Intervención Profesional Definitivo” (Circular 8-2018).

Es importante mencionar, que las modificaciones discutidas en esta sección incorporan un alto riesgo en la arbitrariedad de la duración de la estadía de los residentes de las UAI, lo cual podría llegar a ser percibido como injusto o desigual por parte de los residentes. De todas formas, - y como se señaló en el Informe 2 de este estudio - los equipos profesionales de la UAI Reinaldo Villalobos y 20 de Diciembre se mostraron resistentes a este lineamiento, ya que visibilizaron que no contar con un tiempo mínimo de intervención afecta la posibilidad de tener efectos reales sobre el comportamiento y estilo de vida de los residentes. Sin embargo, la manera en que esta resistencia se plasmará en la práctica no está clara y sólo podrá observarse cuando comiencen a darse las primeras valoraciones para acceder al Nivel Semi-Institucional.

1.2. Rol en la definición de criterios de selección

Otra de las funciones del INC es determinar los criterios de selección de las UAI. De acuerdo a los datos cualitativos levantados, en un comienzo dichos criterios buscaron resolver que las UAI completaran expeditamente su capacidad de cobertura, ya que se entendían como una solución a los graves problemas de hacinamiento del nivel institucional²⁵. Por esto, inicialmente se permitían residentes con tiempos restantes de condena altos, en la medida que la opción de las UAI no parecía atractiva para los privados de libertad prontos a egresar, y que, por lo tanto, podían acceder a otros beneficios:

“(…)No había tanta gente que estaba dispuesta a irse a la UAI, porque la mayor parte de las personas prefería apostar por ser des-institucionalizados, semi-institucional, por eso es que se admitía que fueran montos de sentencias tan altos” (Entrevistado grupo focal INC)

Sin embargo, aún con esta flexibilidad, se observa que esta estrategia no surtió el efecto esperado, ya que, por ejemplo, la UAI 20 de diciembre, a 3 meses de funcionamiento a la fecha de este estudio, aún no contaba con una ocupación total. En efecto, de las 640 plazas disponibles a comienzos de octubre se habían ocupado alrededor de 500, aparentemente, por procedimientos altamente burocráticos:

²⁵ A modo de contexto, cabe señalar que *“(…)el Sistema Penitenciario nacional enfrenta una dificultad operativa propia de las instituciones, que por no recibir los recursos adecuados, paulatinamente su desgaste es más visible, sobre todo, en las edificaciones carcelarias que, sobrepobladas o hacinadas, dejan de ofrecer las mejores condiciones y de calidad en la atención a las personas privadas de libertad, lesionando, de tal manera, los derechos humanos” (Ministerio de Justicia y Paz, 2016, pag. 56)*

“Primero, el 6 de julio, fueron 128, después recibimos 30 de Limón, 23 San Carlos, 15 de aquí -de Leticia-, ayer recibimos 58 de San Sebastián, ha sido por oleadas, hasta llegar a los 500. Es que depende de los actos penales, porque los centros penales escogen a población, realizan informes, yo los veo por un consejo, se aprueba el ingreso y traemos a la población, es un proceso lento.” (Director UAI 20 de Diciembre)

No obstante, desde el mismo INC se mostraron críticos respecto a las implicancias de los criterios de selección iniciales, ya que admitir residentes con tiempos de sentencia restantes muy amplios desafiaba el objetivo de las UAI, relativo a facilitar el acceso a una pronta y eficaz inserción socio-laboral²⁶, lo que se evidencia claramente en el siguiente relato:

“Las sentencias de 15 o 20 años, no son las que deberían estar ahí-en las UAI-, pensando en la posibilidad del egreso, porque si una persona tiene una sentencia alta y está descontando, cuando termine su proceso de capacitación, probablemente se nos va a quedar estancada en esa unidad, a menos de que ocurran algunas sorpresas, no necesariamente van a ser ubicadas en el programa Semi Institucional. Esa persona continúa en esa unidad o la trasladamos a un centro del programa Institucional, ese es el problema que ahorita tenemos.” (Entrevistado grupo focal INC)

De ahí que la Circular 8-2018 también modifique los requisitos de tiempo restante de condena para postular al ingreso a las UAI: originalmente se exigían entre 2 y 15 años, lo que se redujo a 2 y 10 años. Al mismo tiempo, otro cambio importante con respecto a los criterios de selección, es que en un comienzo se requería que los privados de libertad optaran voluntariamente por integrarse a las UAI, pero actualmente se decidió que son las autoridades de cada centro penal quienes deciden –en base a una valoración técnica- quienes postulan a las UAI, independientemente del consentimiento de los internos. Esta decisión se enmarca una vez más a propósito de la situación de hacinamiento penitenciario:

“Esa decisión se toma porque tenemos centros con niveles de sobrepoblación y no se justifica que, si existen centros con sobrepoblación, personas viviendo

²⁶ En efecto, en la documentación oficial se señala como objetivo general de la UAI “Ejecutar una intervención profesional integral andragógica para que población privada de libertad residente, pueda acceder a una pronta y eficaz inserción socio- laboral.” (Ministerio de Justicia y Paz, 2016, pág. 52).

en condiciones marginales, existan otros centros con espacio sin utilizar, básicamente es por eso” (Entrevistado grupo focal INC).

A pesar de que los profesionales de la UAI empatizan con el criterio de ayudar a disminuir el hacinamiento de los otros centros penales, señalan también que estos criterios obstruyen su capacidad de seleccionar a quienes ingresan:

“En algún momento fueron 10 años, después se subió a 15, después se dejó en 10, pero con posibilidad de que se admitan excepciones, pero ahora ya no es voluntario, sino que es la institución la que dice cuáles son las personas que van a ir ahí. Tal vez sea oportuno replantearnos si queremos seguir admitiendo personas con sentencias tan altas, siendo que ya no tenemos esa urgencia de elegir a quien quiera hacerlo, sino que podemos escoger nosotros a quiénes queramos que ingresen a las UAI” (Entrevistado grupo focal INC).

No obstante, según lo recopilado en el trabajo de campo, y debido a lo reciente de la nueva circular, estas modificaciones no tienen efectos significativos sobre el perfil de residentes de la UAI RV, porque cuando ésta entró en vigencia, ya su capacidad estaba casi completa, con 690 residentes ingresados. Algo similar ocurre con la UAI 20 de DIC, ya que el nuevo criterio aplicaría para el 20% restante de población que ingrese. Sin embargo, llama la atención que precisamente porque el criterio inicial dejaba espacio para la discrecionalidad de los directores de cada UAI²⁷, la UAI 20 de diciembre destaca por tener una composición de residentes con tiempos restantes de condenas bastante extensos –inclusive, más de 25 años– lo que no aplica para la UAI Reinaldo Villalobos que se ciñe más a los criterios originales definidos por el INC.

De todas formas, justamente porque las UAI estudiadas tienen gran parte de su cobertura utilizada, el efecto de los nuevos criterios de selección, sólo podrán evaluarse en el largo plazo, siempre que se limite al mínimo la posibilidad de admitir excepciones a la regla.

1.3. Rol respecto a lineamientos de seguridad

En la propuesta inicial del proyecto UAI se enfatizaba en la necesidad de que los lineamientos de seguridad respondieran a principios de reconocimiento de los

²⁷ Esto debido a que la circular plantea que: “...No obstante, el Consejo Interdisciplinario, podrá sugerir la ubicación de residentes cuyo cumplimiento de sentencia no se ajuste a dichos plazos, para lo cual deberá plantear los argumentos que justifican esta recomendación”.

derechos humanos y enfoque de género que permitiera dar un vuelco al ejercicio convencional de la seguridad en las prisiones tradicionales de Costa Rica:

“Las Unidades de Atención Integral nacen con el fin de dar un concepto diferente a las ya sistemáticas “prisiones” que se han implementado en nuestro país. Su misión y objetivos estratégicos, están montados sobre ejes diametralmente opuestos al concepto que actualmente se contempla para centros de atención institucional. Bajo este concepto también debemos ubicar en una justa dimensión el componente de la seguridad penitenciaria, el cual debe dar un giro creativo al concepto de POLICÍA PENITENCIARISTA” (Ministerio de Justicia y Paz, 2016, ág. 40)

Sin embargo, los datos cualitativos levantados en este estudio dan cuenta que lo anterior se mantuvo en un nivel declarativo, ya que el INC no ha establecido a la fecha estrategias, acciones ni lineamientos que aseguren el logro de estándares de seguridad penitenciaria propios de las UAI. Por el contrario, se deja a criterio de la dirección y la unidad Policial de cada unidad, la forma en que se gestiona la seguridad. Esto ha dado paso a que, por ejemplo, no se implemente la seguridad dinámica en todas las UAI, además de que en la UAI 20 de diciembre se hayan decidido implementar dos anillos de seguridad que restringen la utilización plena de los espacios al interior de la Unidad.

Si bien, es esperable que en un centro penitenciario existan intereses contrapuestos entre la Policía Penitenciaria y el Área Técnica, en cuanto a los aspectos de seguridad, llama la atención que desde el INC (como área técnica rectora) no se hayan establecido lineamientos de acción mínima que aseguren que el mantenimiento del orden y la seguridad no afecte el desarrollo de las UAI en cuanto los objetivos de reinserción social que estas persiguen.

1.4. Rol respecto a la sostenibilidad del proyecto UAI

Dado que el INC es la entidad responsable de las UAI, la pregunta por la sostenibilidad o proyección de este proyecto en el tiempo depende de al menos tres factores: la protocolización de las directrices para su implementación, el desarrollo de mecanismos de supervisión y accountability, y los recursos disponibles para su adecuado funcionamiento.

Respecto al primer punto, el proyecto UAI se encuentra sistematizado principalmente a través de dos documentos: (i) el *Modelo de gestión profesional, organización*

administrativa, producción y de seguridad de Unidades de Atención Integral (2016) y (ii) el *Modelo de Unidades de Atención Integral* (2017).

El primer documento (i) fue elaborado por una comisión de expertos²⁸ convocados por las Autoridades Superiores del Ministerio de Justicia y Paz, con el objetivo de levantar una propuesta sobre el modelo de gestión profesional, organización administrativa, producción y de seguridad para las UAI que sirviera de marco referencial para la implementación del proyecto. El documento se basa en las experiencias de los años de servicio de sus autores, así como en la investigación bibliográfica, documental y la normativa nacional e internacional vigente. Dentro de los ámbitos que define este manual, destaca:

“la definición de los principales procesos a implementar; la formulación de propuestas de capacitación para el personal a destacar en esas Unidades procurando su alineamiento y sintonía con el modelo y finalidad perseguidos, así como con la familiarización en el uso y evaluación de indicadores, para la evaluación objetiva de los procesos en ejecución; identificación de desviaciones y opciones de mejora, que todo proceso requiere” (Ministerio de Justicia y Paz, 2016, pág.4).

A lo anterior se suma la definición de organismos estratégicos (INA, Instituciones locales de Empleo, entre otras) con los que las Unidades deben articularse para lograr su propósito, además del establecimiento de principios y criterios de seguridad propio de las UAI. Mientras que el segundo documento (ii), fue elaborado en 2017 y busca ser *“una guía que acompañe el proceso de ingreso y egreso, intervención profesional, organización y prestación de servicios de los nuevos centros o Unidades de Atención Integral”* (pág. 2). No obstante estos esfuerzos, llama la atención que ambos manuales no hayan sido socializados a nivel operativo (entre quienes ejecutan las UAI) y tampoco al interior del INC. De ahí que los profesionales vigentes del INC advirtieran su desconocimiento respecto a dicha documentación:

“Vamos a aclarar algo, este Instituto no fue el mismo que participamos en esto [la construcción de los manuales], por eso, si usted nos ve a nosotros acongojados y ve que estamos como ‘¿qué respondemos?’...es que ese proyecto que ustedes tienen fue socializado sólo a cierto tipo de gente, por

²⁸ Jorge Barrantes Jiménez, Jefe de Proyectos Agroindustriales; Luis Mariano Barrantes Angulo, Director Centro de Atención Institucional San José; Luis Carlos Jiménez Chavarría, Jefe de Unidad de Dirección de Policía Penitenciaria; Rodolfo Ledezma Ramírez, Director Centro de Atención Institucional La Reforma; José Mario Coronado Vargas, Coordinador de Comisión; Director del Centro de Atención Institucional, Liberia, Guanacaste.

eso nosotros como miembros del Instituto, algunos vamos para el año, otros menos, entonces es diferente, sí conocemos la UAI, hemos sido partícipes de los cambios en la circular, pero no podemos así como decirte cómo lo hicieron(...) Aunque a alguna gente se le explicó, se validó, pero después no sabemos los cambios que se hicieron, qué modificaciones en esa línea(...) Tal vez hay un documento final, yo peleo con los compañeros de la comisión que tuvimos en ese momento, porque no sabemos qué cambios hubo.” (Entrevistado grupo focal INC).

De forma similar, los equipos ejecutores de ambas UAI tampoco reconocieron esta documentación como una guía para la práctica, ya que señalaron que nunca fue oficializado como tal, sino que, en su lugar, operarían las directrices emitidas por el INC, que son transversales para el Nivel institucional a nivel nacional, pero no contienen especificaciones para el Nivel de Unidades de Atención Integral (NUAI)²⁹:

“Cada profesional actúa por los lineamientos que les dan las jefaturas nacionales, ellos dan la línea técnica para trabajar, del Instituto de Criminología. El abogado les da esto, el psicólogo la línea, el trabajador social también da la línea de trabajo y todo lo basamos en el reglamento(...) todo es por escrito o a través de la circular del Instituto, que establece cómo llenar los informes, cómo hacer esto, psicología manda cómo se hacen los procedimientos, cuándo y cómo se aplican pruebas (...) Pero no hay ninguna directriz especial para las UAI” (Director UAI Reinaldo Villalobos).

La falta de un manual definitivo que guíe la implementación de las UAI, explica la heterogeneidad con que cada Unidad es implementada. Como resultado, cada UAI obedece a los lineamientos aportados por la dirección de turno, que aunque puede dar paso a la generación de buenas prácticas, limita la posibilidad de que el proyecto pueda mantenerse con un horizonte sólidos en el tiempo -esto es, consistente con la misión, visión, fin y propósito definidos originalmente-. Esto se evidencia especialmente en las diferencias observadas en terreno entre las UAI Reinaldo Villalobos y UAI 20 de diciembre, con respecto al perfil de ingreso, en las distintas formas de representación de los residentes, o bien, en las distintas

²⁹ Este nivel se creó por Decreto Ejecutivo N° 40265-JP del 14 de marzo de 2017, publicado en el Alcance N°58 de La Gaceta del miércoles 15 de marzo de 2017, de tal forma que está junto a los demás niveles (Nivel de Atención Institucional, Nivel de Atención Semi-institucional, Nivel de Atención en Comunidad, Nivel de Atención a la Población Penal Juvenil y Nivel de Atención para Población Femenina Sujetas a Penas Privativas de Libertad) (Ministerio de Justicia y Paz, 2017).

estrategias de seguridad utilizadas, que desafían de forma diversa la finalidad del proyecto UAI (tal como fue argumentado en el producto 2 de este estudio).

En cuanto al segundo punto, llama la atención la ausencia de mecanismos de supervisión y accountability que permitan asegurar la sostenibilidad de las UAI en cuanto al aseguramiento de su calidad. Si bien se observó que en general existe bastante fidelidad desde los profesionales respecto de los lineamientos y circulares que se evacuan desde el INC, no existen mecanismos de registro, indicadores ni instancias formales de supervisión desde el INC. En este sentido, tal como se abordó en el Informe 2 de la presente consultoría y se profundizará en el Informe Final, el INC otorga directrices para las intervenciones, pero estas finalmente quedan al alero de cada profesional. De esta manera, la duración de los procesos y sus contenidos específicos (ambos factores clave para asegurar su efectividad) no están estandarizados, tampoco las intervenciones individuales, ni los instrumentos, ni información a partir de los cuales se desarrollan las valoraciones. Si bien en la UAI RV los profesionales registran la cantidad de prestaciones que realizan, esto no se registra a nivel individual, entonces no hay información respecto de la cantidad de intervenciones y el tipo que recibe cada usuario, más allá de lo que hay en su expediente.

Un tercer elemento dice relación con que la proyección o sostenibilidad de las UAI se ve afectada por los recursos disponibles para el mantenimiento de la infraestructura y funcionamiento general de las mismas, ya que su costo es muy superior al de las prisiones tradicionales en Costa Rica. Esto constituye una preocupación central de acuerdo a lo referido por el INC:

*“Las unidades de apoyo integral, se crearon, pero no se previó un mantenimiento, entonces esto nos conlleva a reflexionar acerca de cuál va a ser el mantenimiento, el futuro de las unidades, y ver hasta cuándo podemos subsistir en estos 2 submundos, uno de la UAI y otro del nivel Institucional”
(Entrevistado grupo focal INC).*

En efecto, el sentir de muchos profesionales del INC es bastante crítico respecto a las enormes diferencias presupuestarias de las UAI en comparación al nivel institucional, lo que fue bastante desarrollado, en tanto supone un dilema ético:

“El mismo propósito de las UAI no es crear en Costa Rica dos sistemas penitenciarios, uno para ricos y otro para pobres (...) aquí la idea inicial es que se extiendan las condiciones, que sabemos que es muy difícil, por como está el país. La idea es que el modelo de las UAI se vaya globalizando, se habla de

que las condiciones de uno y otro lado son evidentes, ahí arranca el problema, pero esa era la filosofía inicial, que el modelo de las UAI en cuanto a infraestructura, etcétera, se fuera generalizando para el resto del centro en esa línea. Pero no es fácil, la Institución no tiene los contenidos presupuestarios para hacerlo, porque tenemos centros deteriorados, donde las condiciones son difíciles. Y la idea de Costa Rica no es intensificar la diferencia entre uno y otro” (Entrevistado grupo focal INC).

El relato anterior evidencia que las consideraciones sobre el panorama del sistema penitenciario, cuestiona el futuro de las UAI, en tanto la subsistencia de este proyecto en el tiempo implica priorizarlo sobre el logro de estándares mínimos en el Nivel Institucional. Pero al mismo tiempo, el mismo argumento- del cual podría desprenderse la necesidad de distribuir homogéneamente los recursos entre el Nivel Institucional y Nivel de las Unidades de Atención Integrales- convive con la expectativa de que el las UAI se constituyan como un referente que pueda ser generalizado en el sistema penitenciario, lo que sin duda se estrella con las limitaciones presupuestarias que fueron visibilizadas por los distintos actores entrevistados. Estas restricciones parecen aún más preocupantes si se considera que, hasta ahora,-debido a que ningún residente ha egresado de las UAI-, no se ha destinado presupuesto al seguimiento post-penitenciario necesario *“para propiciar un verdadero éxito en la generación de oportunidades laborales”* (Ministerio de Justicia y Paz, 2016, pág. 99) y que fue establecido en la propuesta original de este proyecto UAI como uno de los pilares que asegurarían su propósito.

A pesar de lo anterior, el DGAS señaló en las entrevistas realizadas, que a partir del próximo año sí se incorporará en la glosa presupuestaria los recursos necesarios para el mantenimiento de las UAI. En este sentido, y debido a que el análisis presupuestario se escapa a los objetivos de la presente consultoría, no queda claro si esta preocupación responde más bien una real ausencia de recursos o a la resistencia organizacional que existe desde algunos sectores en cuanto a que co-existan recintos penitenciarios de alta calidad como las UAI junto a los recintos penitenciarios institucionales tradicionales que tienen varias deficiencias y ofrecen a los residentes menores oportunidades para la reinserción.

1.5. Rol respecto al modelo de atención

Como se señaló en la descripción del INC, esta entidad es el Organismo Técnico de la Dirección General de Adaptación Social (DGAS) y por lo tanto tiene un rol clave en el asesoramiento y guía para la implementación del modelo de atención en las UAI.

A partir de lo señalado por los actores entrevistados, se debe destacar que el Instituto hace efectivo dicho rol a través de la emisión regular de circulares que orientan el quehacer penitenciario, las cuales son reconocidas de forma consistente por los profesionales ejecutores de las UAI, aun cuando –como ya se ha señalado– no contemplan directrices particulares para el Nivel de las Unidades de Atención Integral.

No obstante, de acuerdo a lo referido por los profesionales del INC, existen cuatro guías operativas para regular las intervenciones respecto a violencia sexual, violencia doméstica, habilidades sociales y uso de sustancias, que se han modificado para adaptarse al contexto de las UAI. Pero esta especificación no se valora positivamente por la dirección del INC, ya que recientemente se habría tomado la decisión de que dichos lineamientos operen de forma transversal al sistema penitenciario:

“Esas eran guías que sufrieron hasta un 90% de ajuste para poder acomodarlas a las UAI. De hecho, nosotros en este momento, estamos haciendo una revisión de todo el quehacer técnico y profesional en la Institución. Eso puede sufrir cambios importantes, la idea es no seguir profundizando las desigualdades. La idea es que la oferta sea muy sólida, bien trabajada, porque están los profesionales de todo el sistema, hay comisiones de trabajo, pero para que le sirva a todo el mundo. A mí me cuesta entender por qué tenemos que hacer una guía de trabajar el fenómeno de violencia intrafamiliar para la UAI y cuál es la diferencia con otro programa, lo que tiene es que la guía sirva de modo integral para todo el sistema. (...) La calidad tiene que ser la misma, indistintamente esté en la UAI o vengan otras construcciones, o eventualmente, los que están, porque el fenómeno a atender es el mismo” (Entrevistado grupo focal INC).

De esta manera, el INC no parece haber tenido una postura consistente respecto a la definición de un modelo de atención particular al Nivel de las UAI. En efecto, la propuesta inicial de las UAI ponía el acento en diseñar una propuesta de modelo de atención e intervención profesional propio de las UAI, acorde a:

“los principios paradigmáticos con visión humanista y metodología liberadora, constructivista, participativa, en donde esa atención penitenciaria responda a acciones socioeducativas, de voluntariedad de la población reclusa, con participación activa individual, y grupal, conjugando habilidades sociales, potencialidades para superar las barreras y los obstáculos personales, del empoderamiento y a la ejercitación plena de los derechos humanos, a la justicia y a la paz sociales” (Ministerio de Justicia y Paz, 2016, pág. 24).

Es importante señalar que lo anterior no puede simplemente traducirse en la práctica penitenciaria a través de guías para los procesos de intervención. Para que estos principios realmente se plasmen en la práctica, rutina, intervenciones y condiciones de las UAI, es necesario contar con un modelo de intervención, que tenga una base teórica, que establezca estrategias para el trato, el vínculo, la disciplina; y que guíe y oriente como se desarrollará el proceso de reinserción. Pese a este claro impulso inicial de las UAI, el presente estudio no identificó acciones, regulaciones ni estrategias por parte del INC que aseguraran la implementación de un modelo de atención específico para las UAI. No obstante, este sello característico del modelo de atención ha sido desarrollado localmente y de forma diversa por los profesionales que ejecutan las UAI. Por ejemplo, en la UAI RV, si es posible observar un modo de intervención, de manejo y de cultura correccional evidentes, que si bien no es identificado por los profesionales como un modelo específico ni está detallado en un manual de intervención en concreto, se ha ido construyendo a través de la experiencia de los profesionales y de la orientación hacia una seguridad dinámica por parte de la policía.

1.6. Rol en la gestión de información y generación de evidencia científica

Retomando las funciones del INC establecidas por el artículo 8º de la Ley 4.762, a esta entidad le corresponde la investigación criminológica a la vez que la generación de la estadística criminológica. Uno de los hallazgos más relevantes de este estudio corresponde a la constatación de una grave deficiencia por parte del INC en su capacidad de disponer de una plataforma informática que permita la adecuada sistematización digital de los datos.

Tal como se señaló en el Informe 2 de este estudio, la sistematización de las gestiones se realiza fundamentalmente a través de registros físicos- no digitales-, lo que fue observado en ambas UAI estudiadas. De acuerdo a lo relatado desde el nivel central del INC, se ha transitado por distintas plataformas informáticas (desde SIAP a IGNIS). No obstante, se evidencia que la gestión institucional no ha logrado una migración definitiva hacia un sistema informático integrado, sino que en la actualidad conviven diversas plataformas:

“(...) se estima que en algún momento el sistema SIAP se va a caer, porque la empresa ya no tiene el soporte, por eso se está implementado ahorita esta otra plataforma, IGNIS, entonces tenemos un problema para concordar la información de ambos sistemas, porque nada nos

*concuerta. Tenemos un grave problema en el sistema de información”
(Funcionario INC).*

Lo anterior ha impedido que se genere, entre los actores ejecutores de las UAI, una cultura organizacional que priorice la sistematización digital de los datos, sino que, por el contrario, ha propiciado una resistencia a destinar tiempo administrativo en completar los datos requeridos por el sistema informático integrado, que se evidencia en que cada área profesional al interior de las UAI trabaja con bases de datos particulares a su disciplina. Por eso desde el Instituto son críticos respecto a este punto:

“El nudo crítico de todo sistema de información, independientemente del sistema -lineal, colaborativo, simple o sea uno complicado-, está en convencer a la gente de que el sistema realmente sirve, que sirve para algo, para vos como profesional, para las labores que hacés y que le sirve a la institución para la toma de decisiones, si vos no lográs vender esa idea, el sistema por más tecnología que tenga, no te va a servir absolutamente de nada. Por eso tenemos que hacer todo un trabajo de convencimiento, lo que no va a ser fácil porque ya fallamos en el primer intento. Tenemos que reconocer que fallamos y decirle a la gente, demostrarle que sí va a funcionar, y mostrar cuáles son sus bondades. Pero es difícil: fijate que el otro día escuché a una trabajadora social diciendo: ‘o atendemos, o llenamos el SIAP’” (Entrevistado INC)

Sin embargo, si bien la nueva plataforma IGNIS contiene valiosos datos sociodemográficos y respecto de la situación jurídica de los usuarios, los actores entrevistados afirman que no es exhaustiva respecto a las gestiones y prestaciones recibidas durante la privación de libertad, lo que sin duda afecta una base estadística que permita la generación de evidencia respecto a la efectividad de las intervenciones desarrolladas en las UAI:

“El SIAP lo que era, era que contenía un expediente electrónico, en el que podías ver efectivamente todo el seguimiento que le podías dar al privado o privada de libertad tanto en el nivel institucional como en las UAI, en todo el proceso. Pero cuando decidimos cambiar del sistema al IGNIS, yo sí hice la observación-me acuerdo- de que debía haber en algún lado algo que nos permitiera ir evaluando los retrocesos o avances del privado de libertad con respecto a la atención que se le iba a brindar (...) Sin embargo, esa

información está quedando solamente en el papel, porque no tenemos en este momento eso, no está disponible en el IGNIS.” (Entrevistado INC)

Sin embargo, se observa que además de las deficiencias propias del diseño de la plataforma informática y el uso inconsistente de la misma, se advirtió que no existen las capacidades institucionales para implementar un sistema para el control de la calidad de la información que permita subsanar estas deficiencias, tal como se da cuenta en el siguiente discurso:

“Cuando la información llega aquí, es cuando ya la tenemos. Yo me voy al SIAP, por ejemplo, para saber cuántos nicaragüenses tenemos, y me da un número ridículo ¿por qué? Porque la gente no llena el campo de nacionalidad, porque no es obligatorio (...) y es que nosotros antes teníamos dos informáticos que ejercían la función de control de la información, pero ya no están, entonces ya no tenemos controladores de información, deberíamos tenerlos, para poder supervisar los datos, para realmente percatarse de que la gente no está haciendo lo que corresponde, pero el departamento de tecnología e información no da a vasto.” (Entrevistado INC)

Y es que el Departamento de investigación y estadística del INC ha debido enfrentar una reducción de su presupuesto en los últimos años, que ha llevado a la merma de su equipo personal- actualmente con solo cinco personas. Esto evidencia que la toma de decisiones en el Instituto no ha priorizado su rol respecto a la investigación criminológica y generación de datos estadísticos rigurosos. Las consecuencias de esto- también señaladas en el informe anterior de este estudio-afectan la capacidad de *accountability* de los operadores del sistema, así como un adecuado monitoreo de las intervenciones y consecuente generación de evidencia que permita respaldar los resultados de las UAI. Esto se estima como fundamental para validar este proyecto entre la ciudadanía, los tomadores de decisiones, además de sentar precedentes para que esta iniciativa se replique en otros contextos.

Con todo, las deficiencias del INC con respecto a la gestión de la información, no solo afectan el proyecto de las UAI sino que obstaculiza el cumplimiento de los objetivos propios de esta institución, en lo que refiere tanto a la generación de investigación criminológica, el desarrollo de indicadores y de datos estadísticos y la capacidad para un asesoramiento técnico basado en la evidencia.

2. Nodos críticos respecto al rol del INC

Del trabajo de campo y los relatos que surgen en torno al rol del Instituto Nacional de Criminología, es posible advertir los siguientes nodos críticos:

1. En términos generales, se observa una comprensión contradictoria dentro del INC o más bien dentro del sistema penitenciario sobre las UAI. Mientras algunos parecen abogar por un modelo que da cierta prioridad a las UAI, como un modelo que se busca expandir al mediano y largo plazo, otros parecen reparar en las injusticias que surgen de contar con dos modelos de cárceles, con condiciones y presupuestos tan distintos. En este sentido, pese a que el INC se constituye como una entidad rectora, el margen de acción que se tiene en las UAI es tal que desde el mismo INC se les critica. Así, existe la idea de las UAI como la cárcel de los ricos. Frente a esta realidad, se hace complejo poder desarrollar orientaciones técnicas y legitimar el modelo de las UAI desde el INC. Esta situación en que el INC parece quedar, se refleja en ciertas situaciones concretas como los presupuestos destinados a las UAI versus el destinado a las cárceles tradicionales o la elaboración de guías operativas, las cuales, si bien en un principio, tenían un sello para las UAI, finalmente se transversalizaron en todo el sistema. Esto, que puede ser algo en principio positivo al asegurar un principio de igualdad en el acceso a servicios y condiciones carcelarias, da cuenta de una tensión que cruza el desarrollo de las UAI. Más allá de lo atendible que puedan ser los reparos desde el INC, es necesario establecer un discurso común en relación a las UAI, su futuro, y sus características. Lo cierto es que un relato que las entienda como las cárceles para ricos o como un espacio desigual, va a seguramente terminar atentando contra el desarrollo del modelo.
2. Un segundo nodo crítico, y quizás, uno de los más centrales, dice relación con la falta de claridad sobre los criterios de selección para ingresar a las UAI. Los hallazgos de este estudio respecto a los criterios de selección evidencian que los lineamientos otorgados por el INC en este ámbito no han sido claros, consistentes en el tiempo, ni efectivos para el logro de su propósito (completar rápidamente las plazas disponibles). Al respecto, resulta altamente crítico que estas directrices no busquen asegurar el ingreso de sujetos con el perfil pertinente para que las UAI logren el objetivo de reinserción que se plantearon en un comienzo. Además, el efecto de estas modificaciones en los residentes es complejo, ya que podría generar al interior de las UAI sensaciones generalizadas de desesperanza o injusticia, lo cual podría tener repercusiones

directas en el comportamiento de los residentes, su salud mental y en los niveles de violencia. La evidencia muestra que las personas privadas de libertad tienden a tener una mejor capacidad de adaptación a la prisión y menores niveles de estrés, cuando el régimen carcelario es predecible (Liebling, 2012). La asimetría de información, no sólo genera incertidumbre, sino que además desencadena brechas de poder y merma el sentido de agencia de los residentes.

Sobre esto, dos ámbitos parecen ser especialmente gravitantes: el plazo de estadía y la voluntariedad del ingreso a las UAI. En cuanto al plazo de estadía en las UAI, las dudas surgen (tanto para profesionales como para residentes) respecto de la eliminación del requisito de 2 años de permanencia en las UAI. Sobre esto, es fundamental asegurar la progresividad en el proceso de reinserción de los residentes, en cuanto vayan avanzando de acuerdo a los logros y avances en sus procesos desde un nivel Institucional, hacia uno Semi-Institucional, donde las UAI operen como una instancia clave para la transición al medio libre. Esta falta de claridad puede poner en riesgo finalmente los procesos de reinserción en tanto la intervención y trabajo con residentes no queda suficientemente asegurada. Por otro lado, respecto del segundo punto, parece recomendable retomar la voluntariedad de los residentes para su ingreso, en tanto es esperable que el trabajo con ellos y sus logros esperados sean más sostenibles en el tiempo que cuando son obligados a participar de un nuevo régimen carcelario. En efecto, esto parece crucial en la medida que las UAI buscan establecer una nueva forma de relacionarse y de vivir el espacio carcelario. Es posible que este objetivo se vea alterado con una población que no busca, ni tiene la motivación al cambio necesaria para modificar sus patrones de conducta intrapenitenciaria.

3. El punto anterior, lleva a un tercer nodo crítico, a saber, la ausencia de una estrategia clara que busque la adherencia al modelo que propone las UAI. En efecto, tanto los relatos como los datos de la población atendida, muestran que, a pesar de las mejores condiciones evidentes que plantean las UAI, muchos residentes no prefieren optar por el modelo y que, cuando han optado por éste, no han entendido claramente la opción que estaban tomando, en procesos que no son del todo claros. En este sentido, es clave aclarar el rol que juegan las UAI en el modelo penitenciario de Costa Rica, en términos de si serán entendidas como unidades de transición entre el Nivel Institucional al Semi-Institucional o si se espera se constituyan en el modelo hacia el cual el sistema penitenciario migrará en el futuro. Esto debe ser transmitido a todo

nivel, para que plasme la cultura organizacional tanto del INC, como también a nivel de las instituciones penitenciarias en general y logre una adecuada legitimidad entre los profesionales, los residentes, las autoridades y la ciudadanía en general.

4. Todo lo dicho hasta ahora se conecta con un cuarto nodo crítico discernible, esto es, la gobernabilidad del INC. Tal como se mencionó anteriormente, si se espera que el INC opere como órgano rector se deben desarrollar tres elementos esenciales: la protocolización de las directrices para su implementación, el desarrollo de mecanismos de supervisión y accountability, y los recursos disponibles para su adecuado funcionamiento. Esto se observa, como se mencionó anteriormente en el desarrollo de circulares, una de sus principales acciones, que muchas veces no parecen tener una ejecución ni operativización concreta. Esto es especialmente grave frente a la ausencia de un modelo de atención claro y protocolizado. Si bien, existen informes y manuales, como los que se hizo referencia, estos no han sido socializados ni cuentan con el apoyo de los mandos operativos de las UAI. Esto, nuevamente, muestra una desconexión entre los equipos de las UAI y el personal del INC. La consecuencia más importante de este hecho, es decir, de la falta de concreción de los lineamientos, es que, ante su inexistencia, queda el espacio abierto para decisiones no fundamentadas y diversas entre las UAI con lo que se corre el riesgo de la arbitrariedad y la discriminación. A esto, se suma la inacción frente a ciertos ámbitos, uno de los cuales, verificado conforme a lo dicho en la UAI 20 de diciembre, es el de la seguridad penitenciaria, entendida como seguridad dinámica, la cual, en la práctica no ha sido implementada en todas las UAI.

5. Finalmente, es posible mencionar algunos puntos críticos que dicen relación con la gestión misma del INC. En efecto, este fue concebido como un organismo académico responsable de la generación de investigación relevante sobre la criminalidad. Sin embargo, con el paso del tiempo, parece haberse constituido en una instancia técnica - operativa dentro del sistema penitenciario. Esto habría ocurrido debido a que su dirección quedó sometida a la dependencia de la Dirección General de Adaptación Social y a la falta de recursos para la investigación disponibles (Robles y Rodríguez, 2010). Más allá de su desarrollo histórico, no parece haber un reconocimiento actual de este rol. De esta manera, un eje que podría ser crucial para el cumplimiento de esta misión, la generación de datos y evidencia, se encuentra en un bajo nivel de desarrollo con sistemas de información que no han logrado instalarse en los equipos operativos generándose una resistencia a su uso. Es puede resulta clave, no sólo para la investigación criminológica, sino también, para la

extensión futura del modelo y su justificación frente a las autoridades técnicas y políticas.

VIII. Conclusiones

El presente estudio tuvo por objetivo evaluar cualitativamente el primer año de implementación del modelo de atención y gestión de las Unidades de Atención Integral y analizar el rol que tiene el Instituto Nacional de Criminología al respecto. Es importante señalar que los análisis que se llevaron a cabo, fueron realizados principalmente con información primaria recopilada en el trabajo de campo, ya que las UAI cuentan con muy poca información en formato digital y desafortunadamente no existe una cultura organizacional orientada hacia el registro y levantamiento de datos. Aunque los datos relevantes para poder realizar la presente evaluación se solicitaron en varias ocasiones (tanto durante el trabajo de campo, como vía correo electrónico), muchos de estos no fueron facilitados, principalmente debido a su inexistencia. Como se verá más adelante, este aspecto es transversal a toda la evaluación y la generación de mecanismos de registro de información es uno de los principales elementos del plan de mejoras propuesto.

Los resultados del presente estudio se estructuran en tres grandes ámbitos: la caracterización de la demanda, la evaluación de los procesos de gestión e intervención, y la pertinencia y sostenibilidad de las UAI. Todos esto se complementa con una valoración del rol del INC en cuanto a sus principales funciones respecto de las UAI. En cuanto a la caracterización de la demanda, fue posible observar que en general las UAI utilizan los criterios de selección que estipula el INC, realizándose los encuentro periódicos del Consejo Interdisciplinario donde se evalúa cada uno de los aspectos del postulante para tomar la decisión de ingreso, con un especial énfasis en el perfil convivencial. Respecto de la composición socio demográfica de los residentes, se observa que ambas UAI estudiadas presentan mayoritariamente población adulta joven, nacional, con alrededor de 12% de población nicaragüense y 3% de otras nacionalidades. Finalmente, en cuanto a los principales centros de procedencia de los residentes, se observa que la UAI RV acoge principalmente a privados de libertad del CAI JORGE A. MONTERO, con la mitad (50,1%) de sus usuarios con esa procedencia. Mientras que en la UAI 20 de Diciembre, aquellos provenientes del CAI CARLOS LUIS FALLAS alcanzan un 63,7%.

La evaluación de procesos se orienta analizar los procesos de gestión e intervención de las UAI, levantando los principales nodos críticos en ambos ámbitos. En cuanto a la gestión, se relevó como principal nodo la **carencia de un soporte digital de la información** que permita el monitoreo de la misma. Respecto a los **equipos y selección**, los resultados evidencian una brecha entre la dotación de personal

planificada y la efectiva, así como la necesidad de establecer procesos formales de inducción que permitan establecer criterios mínimos de actuación para cada cargo. En cuanto a los **órganos colegiados**, aun cuando se valoran como espacios efectivos y de gran utilidad para los equipos, en la práctica no se encuentran todos los órganos operativos en cada UAI estudiada. En materia de **seguridad** también se observan varias diferencias entre las UAIs. Esto se explicaría tanto por decisiones desde la Dirección de las Unidades, como por la composición y roles del equipo de policías. En esta misma línea, respecto al **perfil de los policías penitenciarios**, se considera relevante que primero, muchos no cuentan con la formación mínima para ejercer sus funciones y segundo, tampoco cuentan con formación en derechos humanos que les permita entender su rol desde un enfoque distinto al de las prisiones convencionales, es decir, propio del proyecto de UAI.

En cuanto a los nodos críticos del ámbito de la intervención, se relevaron aspectos relativos a cada una de las fases del proceso. En la **fase de selección** fue posible observar que los cambios en los criterios de selección de los residentes que postulan para ingresar a las UAI podrían tener consecuencias problemáticas en cuanto a la composición de la UAI, en términos del compromiso criminal de los usuarios. Esto, a su vez, podría afectar los niveles de seguridad, los objetivos de la intervención y en último término el objetivo mismo de las UAI.

En la fase diagnóstica fue posible observar que este proceso es extenso y burocrático, sugiriéndose la implementación de instrumentos y prácticas estandarizadas que hagan más eficiente esta fase. Respecto de la **fase de intervención**, se pudo observar que ésta se ancla principalmente en los *procesos*. Si bien estos procesos operan como guías muy útiles para la intervención grupal, estos no se encuentran estructurados ni se basan en intervenciones guiadas por la evidencia. En cuanto al proceso de **valoración técnica**, se identificó alta disparidad en los insumos en los cuales se basa la toma de decisiones y poca claridad con respecto a cómo conversan los procesos de valoraciones con los nuevos lineamientos respecto de la permanencia mínima en las unidades. Finalmente, la **etapa de egreso** es la que presenta menor desarrollo, lo cual se explica en parte porque no han tenido egresos en ninguna de las UAI. Sin embargo, no se observa una adecuada preparación para el egreso, la cual debiese comenzar a desarrollarse un año antes de la salida, ni tampoco una eficiente coordinación con el Nivel Semi-Institucional para dar continuidad al proceso de intervención y reinserción social en el medio libre.

Además de los nodos críticos, que generan desafíos a mejorar en el procesos de implementación de las UAI, también fue posible identificar algunas buenas prácticas, que fueron desarrolladas en el apartado de resultados. En cuanto a la implementación

del enfoque de la **seguridad dinámica** se destacó el hecho que en la UAI RV fue posible observar un personal penitenciario que mantenía relaciones cercanas, pero profesionales con los residentes; y que al mismo tiempo operaba con una lógica preventiva que se basaba en la cercanía y conocimiento de los residentes por sobre la represión de los mismos. Al mismo tiempo se estableció como un desafío el hecho que la UAI 20 de Diciembre debiese transitar hacia una seguridad dinámica, en la medida en que se vaya adquiriendo conocimiento respecto de las características de los residentes y del manejo de los conflictos al interior del penal en su plena ocupación.

En cuanto a la **rutina**, la libre circulación de los residentes por el recinto, su capacidad de auto gestionar su propia rutina y la mayor extensión de las horas de des-encierro observadas en la UAI RV, son prácticas que sin lugar a dudas contribuyen a la buena convivencia dentro del penal. El contar con espacios de decisión es clave para los residentes, ya que evita la infantilización y la opresión del ejercicio de la auto-eficacia, aspectos que en general los regímenes carcelarios tradicionales tienden a afectar.

En la misma línea, el **sistema de representación de los residentes** se relevó como una buena práctica, la cual se encuentra validada por la evidencia que da cuenta de sus beneficios en cuanto a la prevención y manejo de conflictos, la preparación de los reclusos para fomentar la participación y el desarrollo del sentido de ciudadanía, el fomento del dialogo, la resolución pacífica de conflictos y la auto-eficacia (Prison Reform Trust, 2018). En el ámbito de la **educación, capacitación y empleo**, se destacó la posibilidad de que algunos residentes salgan a trabajar en trabajos encomendados por el propio Estado y el hecho que se busque certificar competencias ya instaladas en los residentes. Esto ultimo es clave, ya que varios residentes cuentan con oficios de larga data, pero no han realizado cursos al respecto. Esto permite dar continuidad socio-ocupacional a las habilidades adquiridas a lo largo de la vida, que podrán manifestarse en trabajos concretos tras las salida al medio libre.

En cuanto al **trato y al ejercicio de la autoridad**, se relevaron los mecanismos pre-establecidos para denuncias, quejas y solicitudes; y la igualdad entre las condiciones de alimentación y vivienda que reciben los residentes y los policías penitenciarios, lo cual mitiga percepciones de inequidad e injusticia. Asimismo, la arquitectura de las UAI (especialmente la de RV), favorece una comunicación horizontal entre los residentes y los policías penitenciarios y asegura bajos niveles de conflictos.

Finalmente, se presentó una evaluación de los resultados tempranos cualitativos respecto de la pertinencia y la sostenibilidad de las UAI desde la visión de los profesionales del Instituto Nacional de Criminología, de los actores que trabajan

dentro de las unidades y de los usuarios residentes. En este sentido se pudo hacer notar que los profesionales evalúan de manera positiva los resultados preliminares de las UAI indicando que existe una estabilidad dentro de las unidades que permite asegurar que tanto los funcionarios como los residentes se sienten bien, en particular por las mejoras en la calidad de vida en contraste con la sobrepoblación de las otras instituciones penales del nivel institucional. Sin embargo, respecto de la sostenibilidad de las UAI, se considera que constituye un aspecto crítico de inseguridad ya que no se sabe si se contará con los recursos financieros suficientes para poder mantener la infraestructura de las Unidades en el largo plazo. Por parte de los usuarios, los residentes evalúan como positiva la experiencia que han tenido en la Unidad basándose principalmente en la comparación y contraste con la experiencia que tenían en sus instituciones desde donde fueron derivados. No obstante, los residentes de la UAI 20 DIC son más críticos a la hora de identificar aspectos que podrían mejorarse. En particular indican no tener claridad respecto de como se llevó a cabo su proceso de traslado a la UAI, considerando incluso que podrían estar mejor en su antiguo CAI.

Finalmente, en cuanto al rol que cumple el INC respecto de las UAI, se observó una comprensión contradictoria dentro del INC sobre las UAI. Mientras algunos parecen abogar por un modelo que da cierta prioridad a las UAI, como un modelo que se busca expandir al mediano y largo plazo, otros parecen reparar en las injusticias que surgen de contar con dos modelos de cárceles, con condiciones y presupuestos tan distintos. Otro nodo crítico dice relación con la falta de claridad sobre los criterios de selección para ingresar a las UAI. Los hallazgos de este estudio respecto a los criterios de selección evidencian que los lineamientos otorgados por el INC en este ámbito no han sido claros, consistentes en el tiempo, ni efectivos para el logro de su propósito. Al respecto, resulta altamente crítico que estas directrices no busquen asegurar el ingreso de sujetos con el perfil pertinente para que las UAI logren el objetivo de reinserción que se plantearon en un comienzo. Sobre esto, dos ámbitos parecen ser especialmente gravitantes: el plazo de estadía y la voluntariedad del ingreso a las UAI. Esto se manifiesta en la ausencia de una estrategia clara que busque la adherencia al modelo que propone las UAI. En efecto, tanto los relatos como los datos de la población atendida, muestran que, a pesar de las mejores condiciones evidentes que plantean las UAI, muchos residentes no prefieren optar por el modelo y que, cuando han optado por éste, no han entendido claramente la opción que estaban tomando, en procesos que no son del todo claros.

En este sentido, es clave aclarar el rol que juegan las UAI en el modelo penitenciario de Costa Rica, en términos de si serán entendidas como unidades de transición entre el Nivel Institucional al Semi-Institucional o si se espera se constituyan en el modelo

hacia el cual el sistema penitenciario migrará en el futuro. Todo lo dicho hasta ahora se conecta con un cuarto nodo crítico discernible, esto es, la gobernabilidad del INC. Tal como se mencionó anteriormente, si se espera que el INC opere como órgano rector se deben desarrollar tres elementos esenciales: la protocolización de las directrices para su implementación, el desarrollo de mecanismos de supervisión y accountability, y los recursos disponibles para su adecuado funcionamiento.

Para terminar, es posible mencionar algunos puntos críticos que dicen relación con la gestión misma del INC. En efecto, este fue concebido como un organismo académico responsable de la generación de investigación relevante sobre la criminalidad. Sin embargo, con el paso del tiempo, parece haberse constituido en una instancia técnica - operativa dentro del sistema penitenciario. De esta manera, un eje que podría ser crucial para el cumplimiento de esta misión, la generación de datos y evidencia, se encuentra en un bajo nivel de desarrollo con sistemas de información que no han logrado instalarse en los equipos operativos generándose una resistencia a su uso. Esto resulta clave, no sólo para la investigación criminológica, sino también, para la extensión futura del modelo y su justificación frente a las autoridades técnicas y políticas.

Todos los elementos mencionados anteriormente dan lugar a sugerencias de mejora para la sostenibilidad de las UAI, que son discutidos en el siguiente apartado y final del presente estudio.

IX. Plan de mejoras

1. Recomendaciones respecto al aseguramiento de la calidad de la gestión.

Dada la gran innovación que implican las UAI y la intención de expandir su desarrollo, es importante asegurar su calidad. Esto no sólo porque permitirá mostrar con certeza que los logros se deben a la implementación del modelo y no a otros factores, sino también porque permitirá justificar adecuadamente la “rentabilidad social” de éstas, sobre todo, en relación a otras estrategias de cumplimiento de sanciones. Junto a ello, el aseguramiento de la calidad de la gestión y los procesos de las UAI permitirá su evaluación y mejora continua (Matus et al., 2008).

Generalmente los modelos de estándares excelencia o calidad en la gestión hacen un gran énfasis en la gestión de la información y el conocimiento. En este sentido, resulta fundamental que se implemente un **sistema de gestión integrado** que contemple el registro de todas las prestaciones (desde las distintas áreas) e información relativa a los residentes. Esto permitiría hacer más eficiente el proceso de monitoreo de la gestión, el seguimiento de los casos y la generación de evidencia científica sobre los resultados de las UAI en términos de reinserción.

Asimismo, para asegurar un estándar de calidad en los servicios, es necesario que los profesionales que se incorporen reciban una adecuada **inducción y capacitación permanente** para el ejercicio de sus funciones. Dicha inducción no debe dejarse al criterio de la dirección de turno, sino que debe estar debidamente protocolizada. En la misma línea, es importante cuidar la salud mental, emocional y física de los profesionales a través de mecanismos de **autocuidado y monitoreo**. De hecho, la evidencia muestra claramente que el desgaste laboral (*burnout*) se presenta especialmente en aquellos trabajadores que entregan los servicios directamente a personas. Esto se acentúa cuando se trata de una población beneficiaria que ha sido vulnerada en sus derechos, o traen consigo historiales de pobreza y desventaja social (Maslach, 2003).

En otro ámbito, los hallazgos de este estudio muestran que existen varias divergencias con respecto a ciertos **ámbitos organizacionales**, como el ejercicio de la seguridad, modo de representación de residentes y constitución de los órganos colegiados, lo que puede afectar de forma diversa las dinámicas, estilo y forma que toma las UAI. Si bien es deseable que cada UAI responda a su contexto y tenga cierto margen de acción, resulta problemático que algunas decisiones en el ámbito de la gestión den como resultado implementaciones de UAI muy alejadas de su proyecto

original. Lo anterior se conecta con el rol del INC, en cuanto al desarrollo de lineamientos a través de circulares, una de sus principales acciones, que muchas veces no parecen tener una ejecución ni operativización concreta. Esto es especialmente grave frente a la ausencia de un modelo de atención claro y protocolizado. En este sentido, es clave generar un **modelo de atención** que **contenga indicadores, mecanismos de supervisión y seguimiento** y que sea transmitido y conocido por todos los profesionales que trabajan en las UAI.

2. Recomendaciones respecto de la policía penitenciaria.

Para hacer efectivo el “sello” o giro que se requiere en las UAI con respecto a los penales tradicionales, resulta fundamental que todo el personal de policías **se capacite en derechos humanos y en habilidades para el uso de la autoridad y la discreción** a fin de asegurar un trato digno y respetuoso a los residentes (Bennett, 2016). También resulta clave, **estandarizar los procesos de selección**, según los perfiles pertinentes. La literatura ha señalado una serie de habilidades y características de personalidad que favorecen a un buen policía penitenciario. Entre otras cosas, se ha señalado la capacidad para hacer uso de la discreción y autoridad de manera adecuada, la empatía, es decir, la capacidad de entender las dificultades y sufrimientos que implica el encierro y un buen manejo y administración de las emociones (Arnold, 2016). Estas habilidades y características personales exigen también tener diversos perfiles de policías penitenciarios, de manera que se desplieguen diversos roles dentro del recinto, por ejemplo, consejeros, facilitadores, normativos, entre otros (Liebling & Price, 2001). Se sugiere finalmente, generar **mecanismos de supervisión** que permitan monitorear que la seguridad se lleve a cabo según lo que se dispone en el enfoque de seguridad dinámica y derechos humanos y que sea consistente con los aspectos relativos a la intervención y gestión general de las UAI.

3. Recomendaciones respecto del modelo de atención y de la oferta programática ofrecida.

La evidencia sobre la gestión de la calidad de los programas sociales muestra que estos “se ejecutan en torno a fenómenos complejos y como respuesta a ello los responsables de su ejecución responden con una débil estructuración de la intervención que proveen. De esa manera, se encara muchas veces, mediante un planteamiento muy general, un problema específico, que es difícil de acotar” (Matus, 2012, p. 99). Para entender qué ámbitos son posible de ser mejorados en esta

Estructuración, es importante señalar las dimensiones clave de la intervención o de la oferta programática (Matus, 2012): 1. Los enfoques de la intervención; 2. Las características específicas del proceso en cuanto al diagnóstico, planificación, implementación y evaluación; 3. Las formas de relación con los usuarios; y, 4. Los procedimientos para la toma de decisiones. Respecto de cada una de ellas se mencionan las recomendaciones de mejores que surgen del presente estudio.

3.1. Enfoque de la intervención.

En cuanto al enfoque de la intervención, estos dicen relación con la comprensión del cambio esperado en la población intervenida (Matus, 2012). En este sentido, una primera recomendación se vincula al desarrollo de **criterios de selección** claros, consistentes en el tiempo y efectivos para el logro de su propósito. A fin de lograr esto, los criterios debe ser objetivos, estandarizados e ir más allá del tiempo restante de condena como variable. Esto permitiría tener claridad y control sobre la población residente beneficiaria, sus características y líneas de intervención requerida. Además de esto, el sólo hecho de contar con reglas claras hacia la población residente resulta crucial. La evidencia muestra que las personas privadas de libertad tienden a tener una mejor capacidad de adaptación a la prisión y menores niveles de estrés, cuando el régimen carcelario es predecible (Liebling, 2012). La asimetría de información, no sólo genera incertidumbre, sino que además desencadena brechas de poder y merma el sentido de agencia (McNeill & Schinkel, 2016).

Se sugiere, también, reconsiderar la eliminación del **plazo mínimo de dos años de estadía** en las UAI. Como se ha venido mencionando la evidencia muestra que en la medida que los procesos de reinserción y desistencia delictual son de alta complejidad y vulnerabilidad, es necesario asegurar un período mínimo de intervención a fin de favorecer logros reales y el alejamiento de comportamientos y actitudes propios de la cultura penitenciaria. Es por ello, que es fundamental resguardar la progresividad de la intervención de los residentes, desde un nivel Institucional, hacia uno semi-institucional. Al respecto, las recomendaciones para la práctica penal son enfáticas en señalar que aquellas personas que han estado recurrentemente involucradas en actividades delictuales y por tanto han sido persistentemente castigadas y penalizadas, requieren de un complejo proceso de intervención, donde es necesario tomar en cuenta episodios de recaídas (McNeill & Weaver, 2010). Luego, las UAI deben erigirse como una instancia de transición esencial que proteja estos procesos de reinserción, para lo cual debe tener plazos de intervención que aseguren logros sostenibles.

3.2. Procesos de diagnóstico, planificación, implementación y evaluación.

En cuanto los procesos de **diagnóstico**, si bien este proceso actualmente es exhaustivo y el juicio profesional es altamente relevante, podría beneficiarse del uso de instrumentos estandarizados que midiesen factores protectores, asociados al riesgo de reincidencia y a elementos relacionados al desistimiento delictual. Esto permitiría ahorrar costos y establecer líneas de base que permitiesen hacer un seguimiento a los avances del proceso de intervención. Según lo observado en el presente estudio, el diagnóstico que se realiza actualmente se enfoca principalmente en aspectos psicopatológicos, descuidando aquellos elementos criminológicos relevantes que podrían orientar el buen diseño, desarrollo y monitoreo del plan de intervención.

En relación a la **oferta programática misma**, por su parte, se identificó una carencia de profesionales (Actividades deportivas, Criminología, Fomento de actividades culturales, Terapia ocupacional), lo que fue identificado como un obstáculo tanto por los equipos como por los residentes. Esto es un pilar fundamental para asegurar la calidad de la intervención, en tanto asegurar la dotación de personal planificada, permite dar cobertura a las necesidades de los residentes. Asimismo, se sugiere desarrollar o adaptar intervenciones basadas en la evidencia que permitan **estandarizar las prácticas** y proyectar su duración. De esta manera se podría organizar mejor la duración de los procesos y las horas profesionales asociadas a los mismos. Además, los contenidos de las sesiones podrían estar regulados, evitando que estos queden al arbitrio de cada profesional y permitiendo que fuesen replicados en todas las UAI. Junto a ello, se recomienda modificar la estrategia de acompañamiento individual. Como se mencionó anteriormente, la **atención individual** solo ocurre cuando es solicitada por los propios residentes o cuando el Consejo así lo amerita. Los estudios sobre los procesos de desistimiento delictual han demostrado que el acompañamiento a nivel individual constante, favorece la consolidación de un vínculo lo que promueve la autoeficacia y la motivación de logros (McNeill, et al., 2012). Esto permite ir ajustando los objetivos del plan de intervención de acuerdo a las necesidades del residente.

Finalmente, se recomienda establecer estrategias claras de **preparación para el egreso** que incluyan intervenciones grupales, apresto laboral, trabajo con las redes y coordinación con el Nivel Semi-Institucional con el fin de asegurar la continuidad del proceso de intervención intra-penitenciario. La experiencia carcelaria y evidencia al respecto es clara en que la transición a la libertad es un proceso extremadamente complejo pues implica, entre otras cosas, reestablecer vínculos sociales con la familia

e hijos, con instituciones convencionales, superar el estigma de la cárcel y generar una rutina alejada de la criminalidad (Gill, & Wilson, 2017). Sobre esto, se ha señalado que las intervenciones son más eficientes cuando se aplican una vez liberados, es decir, en la comunidad (Bonta et al. 2008); a través de staff con pasados carcelarios (es la idea del “*Wounded Healer*” de LeBel, Richie & Maruna, 2015) o usando los principios de riesgo, necesidad y responsividad de Andrews y Bonta (1998).

3.3. Formas de relación con los usuarios

Este es uno de los aspectos centrales para el logro de los objetivos planteados para las UAI. Parte de esto depende de lo mencionado más arriba respecto de la policía penitenciaria. Su rol como agente de cambio resulta fundamental para llevar a cabo procesos de reinserción de la población residente. Sin embargo, previo a ello, urge partir exitosamente el proceso de ingreso a las UAI. La literatura señala que el objetivo de cultivar vínculos seguros y saludables parte con la experiencia de una bienvenida amigable (Stevens, 2013). De esta forma, parece urgente retomar la **voluntariedad** de la entrada a las UAI, en tanto es esperable que el trabajo con los residentes y sus logros esperados sean más sostenibles en el tiempo, que cuando son obligados a participar de un nuevo régimen carcelario. En efecto, esto es crucial en la medida que las UAI buscan establecer una nueva forma de relacionarse y de vivir el espacio carcelario, lo que puede verse alterado con una población que no busca, ni tiene la motivación al cambio necesaria para modificar sus patrones de conducta intrapenitenciario.

Para lograr lo anterior, es necesario desarrollar una **estrategia** clara que busque la adherencia al modelo que propone las UAI. Tanto los relatos como los datos de la población atendida, muestran que, a pesar de las mejores condiciones evidentes que plantean las UAI, muchos residentes no prefieren optar por el modelo y que, cuando han optado por éste, no han entendido claramente la opción que estaban tomando pues los procesos no fueron del todo claros. Una estrategia de adherencia y motivación al cambio es fundamental en la medida que, como lo señala la evidencia, los procesos de desistimiento del delito implican el desarrollo de esperanza, por lo que los procesos de intervención desde un inicio, deben enseñar un sentido de agencia y optimismo en el futuro (McNeill & Weaver, 2010).

3.4. Procedimientos para la toma de decisiones

Por último, sobre los procesos de toma de decisión, como parte del proceso de intervención, se recomienda regular los insumos y contenidos en los que se basa **el proceso de valoración técnica**. Esto permitiría asegurar un mínimo de

exhaustividad y ciertos estándares de objetividad que aseguren imparcialidad en este importante proceso donde se juega el destino de los residentes. Al respecto, los estudios sobre el desempeño moral de la cárcel muestran que la percepción sobre la vida en privación de libertad se basa, entre otras, en la idea de que el control carcelario sea legítimo y justo, por lo cual, la forma en que se ejerce la autoridad dentro de la cárcel, tiene efectos significativos en el orden y en el bienestar intracarcelario (Liebling, 2011).

4. Recomendaciones respecto del INC.

Lo señalado respecto del rol que juega el INC y la misión que en, un principio, se esperó que tuviera, lleva a recomendar el desarrollo de un **relato y lineamientos claros** respecto del rol y estrategia de expansión de las UAI. Para ello, se recomienda aclarar, fortalecer o reemplazar la posición rectora que esta institución debe llevar a cabo, junto con los canales jerárquicos que se deben seguir. Estos lineamientos deben aclarar entre otras cosas, el real enfoque que se espera que tengan las UAI. Del presente estudio es posible extraer al menos dos visiones, una que plantea a las UAI como una instancia de transición para la reinserción y la vida en libertad y una segunda visión, que las entiende como un modelo innovador que se busca a expandir para abarcar a toda la población penal residente. Estas visiones que, si bien pueden ser complementarias, deben ser explicitadas y socializadas a fin de atenuar las expectativas y las diferencias en la intervención y presupuestos que surgen de contar con dos modelos de cárceles de manera paralela.

Seguido de lo anterior, se sugiere una **reorganización en la gestión misma del INC**. En particular, se recomienda llevar a cabo un proceso de que permita desarrollar el rol de investigación académica que en sus orígenes se buscó que tuviera. Esto se vincula con el desarrollo de sistemas de información que permitan la acumulación de datos para el desarrollo de evidencia científica y la implementación de prácticas basadas en la evidencia. Finalmente, aunque debido a los requisitos temporales de los procesos de selección y valoración no se observan atrasos en los procesos, si es evidente la burocratización de los mismos, en cuanto que existan demasiadas instancias que realizan los mismos procesos. En ese sentido, se sugiere desarrollar un análisis de los procesos que permita establecer cuales son cruciales de ser supervisados a nivel del INC y cuales podrían delegarse al nivel de las UAI. De esta manera, se podría mejorar la utilización de los recursos y aumentar la eficiencia.

X. Referencias

Andrews, D. and Bonta, J. (1998). *The Psychology of Criminal Conduct*. 2nd ed. Cincinnati, OH: Anderson Publishing.

Arnold, h. (2016). *The prison officer*. *Handbook on Prisons*, London: Routledge.

Beijersbergen, K. A., Dirkzwager, A. J., van der Laan, P. H., & Nieuwbeerta, P. (2016). A social building? Prison architecture and staff–prisoner relationships. *Crime & Delinquency*, 62(7), 843-874.

Bennett, P. (2016). Prisons and human rights. *Handbook on Prisons*, London: Routledge.

Bosworth, M. (1999). *Engendering Resistance: Agency and Power in Women's Prisons*. Dartmouth: Ashgate.

DIPRES. (2015). *Metodología para la elaboración del Marco Lógico*. Santiago.

Emirbayer, M. &. (1998). 'What is Agency?'. *The American Journal of Sociology* 103 (4), 962-1023.

Gill, C., & Wilson, D. B. (2017). Improving the success of reentry programs: Identifying the impact of service–need fit on recidivism. *Criminal Justice and Behavior*, 44(3), 336-359.

Isaksson, C. (2007). *La seguridad dinámica como modelo de seguridad penitenciaria*. *Memorias, Seminario Sistemas Penitenciarios y Derechos Humanos*.

Jewkes, Y. (2012). Identity and Adaptation in Prison. En B. C. (Eds.), *The prisoner*. Cullompton: Willan.

Jewkes, Y., Crewe, B., & Bennett, J. (Eds.). (2016). *Handbook on prisons*. London: Routledge.

King, S. (2014). *Desistance Transitions and the Impact of Probation*. London: Routledge.

Laudet, A. (2007). What does recovery mean to you? Lessons from the recovery experience for research and practice. *Journal of Substance Abuse Treatment*, 33, 243–256., 33, 243–256.

LeBel, T. P., Richie, M., & Maruna, S. (2015). Helping others as a response to reconcile a criminal past: The role of the wounded healer in prisoner reentry programs. *Criminal justice and behavior*, 42(1), 108-120.

- Liebling, A. (2011). Moral performance, inhuman and degrading treatment and prison pain. *Punishment & Society*, 13(5), 530-550.
- Liebling, A., & Price, D. (2001). *The Prison Officer*. Leyhill: Prison Service Journal (and Waterside Press).
- Liebling, A. (2011). Moral performance, inhuman and degrading treatment and prison pain. *Punishment & Society*, 13(5), 530-550
- Maslach, C. (2003). *Burnout: The cost of caring*. CA: Ishk.
- Matus, T., Haz, A. M., Razeto, A. Funk, R., Roa, K., & Canales, L. (2008). Innovar en calidad: Construcción de un modelo de certificación de calidad para programas sociales. *Camino al Bicentenario Propuestas para Chile*, 227-270.
- Matus, T. (2012) *Protocolos de Certificación de Calidad para Programas Sociales*. Serie Avanzar en Calidad FONDEF D0711143. Volumen 2: Protocolos de Certificación de Calidad para Programas Sociales.
- McNeill, F., & Schinkel, M. (2016). Prisons and desistance. In *Handbook on prisons* (pp. 607-621). Routledge.
- McNeill, F., & Weaver, B. (2010). *Changing lives. Desistance research and offender*. Report N°3. The Scottish Centre for Crime and Justice Research.
- McNeill, F., Farrall, S., Lightowler, C., & Maruna, S. (2012). *How and why people stop offending: Discovering desistance. Insights evidence summary to support social services in Scotland*.
- Ministerio de Justicia y Paz. (2016). *Modelo de gestión profesional, organización administrativa, producción y de seguridad de Unidades de Atención Integral*. San José: 343 pp.
- Ministerio de Justicia y Paz. (2017). *Modelo de Unidades de Atención Integral*. San José: 81 pp.
- Monahan, J. (2018). Preface: Recidivism Risk Assessment in the 21st Century. En Eds., *Handbook of recidivism risk/needs assessment tools* (págs. xxii-xxviii). Wiley Blackwell.
- Robles Escobar, O. &. (2010). *La eficacia del Instituto Nacional de Criminología. Trabajo Final de Graduación para optar Por el grado de: Maestría Profesional en Criminología*. . San José: Universidad estatal a distancia.
- Stevens, A. (2013). Prisoners' motivations for therapeutic community treatment: In search of a 'different' approach to offender rehabilitation. *Probation journal*, 60(2), 152-167.

Sykes, G. M. (1958). *The Society of Captives: A Study of a Maximum Security Prison*. Princeton: NJ: Princeton University Press.

Trust, P. R. (28 de Noviembre de 2018). <http://www.prisonreformtrust.org>. Recuperado el 28 de Noviembre de 2018, de <http://www.prisonreformtrust.org>: <http://www.prisonreformtrust.org.uk/WhatWeDo/ProjectsResearch/Citizenship>

United Nations. (2013). *Prison Incident Management Handbook. The Criminal Law and Judicial Advisory Service (CLJAS) of the Office of Rule and Law and Security Institutions (ORO LSI) in the Department of Peacekeeping Operations (DPKO)*.

United Nations Office on Drugs and Crime. . (2015). *Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence*. Vienna: Criminal Justice Handbook Series.

Wener, R. E. (2000). Design and the likelihood of prison assaults. En L. F. (Eds.), *Prison architecture: Policy, design and experience* (págs. (pp. 49- 54).). Oxford, UK: Architectural Press.