



**EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL PROCESO RESOCIALIZACIÓN PENITENCIARIA EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL PARA PLANTEAR ACCIONES DE MEJORA DE SUS COMPONENTES, FASES Y PROGRAMAS.**

**Producto 4: Informe de Resultados de la Evaluación y Segunda Entrega de la Documentación de las Bases de Datos de la Evaluación**

**UT E-VALUAR - IPSOS**

**Departamento Nacional de Planeación**

**Bogotá, D.C.**

**Octubre 2019**

**LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS**

|  |  |
| --- | --- |
| **ASI** | Atención Social Integral |
| **CAMIS** | Colonia Agrícola de Mediana y Mínima Seguridad |
| **CCV** | Cuerpo de Custodia y Vigilancia |
| **CEDIP** | Centre d'évaluation, de documentation et d'innovation pédagogiques |
| **CET** | Consejo de Evaluación y Tratamiento |
| **CLEI** | Ciclos Lectivos Integrados |
| **COCUT** | Complejo Carcelario y Penitenciario de Cúcuta |
| **COIBA** | Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué |
| **COJAM** | Complejo Carcelario y Penitenciario de Jamundí |
| **COMEB** | Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá |
| **COPED** | Complejo Carcelario y Penitenciario de Pedregal |
| **COSAL** | Comité de Seguimiento al Servicio de Alimentación |
| **CPAMS** | Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad |
| **CPMS** | Cárcel y Penitenciaría de Mediana Seguridad |
| **DNP** | Departamento Nacional de Planeación |
| **EC** | Establecimiento Carcelario |
| **ECI** | Estado de Cosas Inconstitucional |
| **EME** | Examen médico de egreso |
| **EMI** | Examen médico de ingreso |
| **EP** | Establecimiento Penitenciario |
| **EPAMS** | Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad |
| **EPAMSCAS** | Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad |
| **EPC** | Establecimiento Penitenciario y Carcelario |
| **EPMS** | Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad |
| **EPMSC** | Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario |
| **EPS** | Entidad promotora de salud |
| **ERE** | Establecimiento de Reclusión Especial |
| **ERON** | Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional |
| **ETS** | Enfermedades de transmisión sexual |
| **Forlac** | Programa Formación de Líderes y Agentes de Cambio |
| **GEDIP** | Grupo Estratégico de Información Penitenciaria |
| **ICBF** | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar |
| **Icfes** | Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación |
| **INPEC** | Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario |
| **IPS** | Instituto prestador de salud |
| **IVIC 2.0** | Instrumento de Valoración Integral a Internos Condenados (versión 2) |
| **JETEE** | Junta de Trabajo, Estudio y Enseñanza |
| **JP** | Establecimiento de Justicia y Paz. |
| **LGBTI** | Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales |
| **MEN** | Ministerio de Educación Nacional |
| **NTIC** | Nuevas tecnologías de la información y la comunicación |
| **OMS** | Organización Mundial de la Salud |
| **ONG** | Organización no gubernamental |
| **ONU** | Organización de Naciones Unidas |
| **PASO** | Plan de Acción y Sistema de Oportunidades |
| **PEC** | Programa para la Educación Integral |
| **PEI** | Proyecto Educativo Institucional |
| **PIPAS** | Programa de Intervención Penitenciaria para Adaptación Social |
| **POS** | Plan obligatorio de salud |
| **PPL** | Personas privadas de la libertad / Población privada de la libertad |
| **PyP** | Promoción y prevención |
| **RIV** | Programa de Responsabilidad Integral con la Vida |
| **RM** | Reclusión de Mujeres |
| **Sena** | Servicio Nacional de Aprendizaje |
| **SGSSS** | Sistema General de Seguridad Social en Salud |
| **SIMAT** | Sistema integrado de matrícula estudiantil de educación básica y media |
| **Sisbén** | Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas sociales |
| **SISIPEC** | Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario |
| **SPA** | Sustancias psicoactivas |
| **TBC** | Tuberculosis |
| **TEE** | Trabajo, Estudio y Enseñanza |
| **TIC** | Tecnologías de la información y la comunicación |
| **TP** | Tratamiento Penitenciario |
| **UDS** | Unidad de Servicios |
| **UNAD** | Universidad Nacional Abierta y a Distancia |
| **Unicef** | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| **Uniminuto** | Corporación Universitaria Minuto de Dios |
| **UPA** | Unidad primaria de atención |
| **URI** | Unidades de Reacción Inmediata |
| **USPEC** | Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios |
| **UTE** | Unidad de Tratamiento Especial |
| **VIH/SIDA** | Virus de inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida |
| **Vivif** | Visitas virtuales de internos a familiares |

Tabla de contenido

[1. Introducción 6](#_Toc19710926)

[1.1 Descripción del proceso 6](#_Toc19710928)

[Tratamiento penitenciario 7](#_Toc19710929)

[1.2 Componentes y alcance de la evaluación 9](#_Toc19710931)

[1.3 Metodología 11](#_Toc19710933)

[2. Desarrollo del componente de operaciones 14](#_Toc19710948)

[2.1. Recursos disponibles para las actividades de resocialización. 14](#_Toc19710949)

[2.2. Operación de los servicios de Atención Social Integral. 19](#_Toc19710950)

[2.2.1. Salud 19](#_Toc19710951)

[2.2.2. Alimentación 24](#_Toc19710952)

[2.2.3. Habitabilidad 27](#_Toc19710953)

[2.2.4. Atención psicosocial 29](#_Toc19710954)

[2.3. Diseño, aplicación y seguimiento de la metodología para Planes de acción y sistemas de oportunidades PASO, atención social integral y planes de tratamiento. 30](#_Toc19710955)

[2.3.1. El Plan de Acción y Sistema de Oportunidades (PASO) 30](#_Toc19710956)

[2.3.2. Plan Ocupacional 34](#_Toc19710957)

[2.3.3. Plan de Tratamiento Penitenciario 35](#_Toc19710958)

[2.4. Definición de roles para la resocialización y relación entre actores al interior de los ERON. 46](#_Toc19710959)

[2.4.1. Funcionarios de los ERON: órganos colegiados, atención social integral y tratamiento penitenciario 47](#_Toc19710960)

[2.4.2. La labor del Cuerpo de Custodia y Vigilancia 51](#_Toc19710961)

[2.4.3. Las relaciones familiares 52](#_Toc19710962)

[2.4.4. Comités de Participación 53](#_Toc19710963)

[2.4.5. Relaciones entre personas privadas de la libertad 55](#_Toc19710964)

[2.5. Articulación institucional entre los actores nacionales, niveles territoriales y sectores. 57](#_Toc19710965)

[2.5.1. Relación entre el Ministerio de Justicia y el INPEC 57](#_Toc19710966)

[2.5.2. Relación entre niveles del INPEC 57](#_Toc19710967)

[2.5.3. Relación con el medio externo 60](#_Toc19710968)

[2.6. Enfoque diferencial para la resocialización. 64](#_Toc19710969)

[2.6.1. Fortalezas 65](#_Toc19710970)

[2.6.2. Dificultades 69](#_Toc19710971)

[2.7. Contribución del proceso de resocialización al comportamiento Prosocial de las PPL. 77](#_Toc19710972)

[2.7.1. Análisis de resultados de experimentos comportamentales 77](#_Toc19710973)

[2.7.2. Análisis de modelo de determinantes de la conducta 85](#_Toc19710974)

[3. Desarrollo del componente de recomendaciones 91](#_Toc19710975)

[3.1. Revisión de buenas prácticas nacionales. 91](#_Toc19710976)

[3.1.1. Recursos 91](#_Toc19710977)

[3.1.2. Atención Social Integral 93](#_Toc19710978)

[3.1.3. Tratamiento Penitenciario 94](#_Toc19710979)

[3.2. Análisis de estrategias dirigidas a pospenados. 96](#_Toc19710980)

[3.3. Revisión de casos de éxito internacionales. 103](#_Toc19710981)

[3.3.1. Uruguay: Polo Industrial de la Unidad N°4 104](#_Toc19710982)

[3.3.2. El Salvador: Programa y Modelo de Gestión Penitenciaria “Yo Cambio” 105](#_Toc19710983)

[3.3.3. Chile: Modelo de Gestión de Casos para la Reinserción Social “Volver a Empezar” 106](#_Toc19710984)

[3.3.4. México: Modelo de reinserción para adolescentes y jóvenes de Reinserta 107](#_Toc19710985)

[3.3.5. Brasil: Associação de Proteção aos Condenados (APAC) 108](#_Toc19710986)

[4. Conclusiones 110](#_Toc19710987)

[5. Bibliografía 116](#_Toc19710996)

[6. Anexos 117](#_Toc19710997)

# Introducción

## Descripción del proceso

El sistema penitenciario colombiano es de carácter progresivo (Acosta, 1996; Téllez, 1996) y el tratamiento ofrecido a la persona privada de la libertad (PPL) se inspira en la función de resocialización (Ley 65, 1993, art. 10; Ley 599, 2000, art. 4) que conlleva la pena en prisión.

Dentro del sistema progresivo, los programas de resocialización están ideados para favorecer la reintegración de las PPL a la sociedad a través del desarrollo de aptitudes y comportamientos positivos que les permitan vivir conforme a la ley, con autonomía y dignidad. En este sentido, los programas no sólo buscan que las PPL tengan una actividad al interior del establecimiento de reclusión y, eventualmente, reporten algunos beneficios económicos por el trabajo desarrollado. Más allá de eso, su propósito es generar un puente hacia la vida en libertad. En primer lugar, mediante la adquisición de herramientas para el desarrollo de habilidades personales, familiares y sociales; en segundo lugar, mediante la aprehensión de algún arte u oficio que le permita devengar recursos por fuera de los muros de la cárcel, desarrollando una actividad legal que lo aleje de la comisión de delitos. Para lograr este propósito, en Colombia el proceso está estructurado a partir de dos componentes: atención social integral y tratamiento penitenciario.

**Atención social integral**

El componente de atención social se basa en la prestación de los siguientes servicios esenciales para el bienestar de las personas privadas de la libertad: atención en salud, alimentación, atención psicosocial, condiciones de habitabilidad, comunicación familiar, desarrollo espiritual, asesoría jurídica y uso del tiempo libre. Su propósito es mitigar los efectos de la reclusión, permitiendo a las PPL adaptarse al entorno penitenciario como sujetos participativos y generadores de bienestar social. En este sentido, la atención social provee las condiciones de dignidad humana necesarias para implementar el tratamiento penitenciario.

Tratamiento penitenciario

El tratamiento penitenciario busca la resocialización del individuo mediante el examen de su personalidad y la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación (Ley 65, 1993, art. 10). Está estructurado a partir de las siguientes fases (Ley 65, 1993, art. 144), que definen el acceso de las PPL a los programas, actividades y beneficios:

I. Observación, diagnóstico y clasificación del interno. Esta fase inicia cuando el condenado llega al Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional (ERON) y se realiza el proceso de identificación y registro. Aquí la Junta de Patios determina el lugar de reclusión de la PPL al interior del establecimiento y el CET determina los programas requeridos para desarrollar el proceso de resocialización.

II. Alta seguridad, que comprende el periodo cerrado de reclusión. Desde esta fase se deben desarrollar actividades de resocialización.

III. Mediana seguridad, que se refiere al periodo semiabierto. Para acceder a esta fase se debe haber cumplido un tercio de la pena y haber desarrollado actividades de resocialización exitosamente, así como haber observado buen comportamiento durante el tiempo de privación de la libertad. La característica fundamental del período semiabierto radica en la posibilidad de obtener permisos de salida del establecimiento de reclusión, hasta por 72 horas.

IV. Mínima seguridad o periodo abierto. Se deben haber cumplido 4/5 partes del tiempo requerido para la libertad condicional. En esta fase se amplía la baraja de permisos a los cuales puede hacerse acreedor el interno, pudiendo salir del establecimiento de reclusión por períodos que comprenden el fin de semana e incluso alcancen los 15 días.

V. De confianza, que coincidirá con la libertad condicional. Esta fase se corresponde con la superación del tiempo requerido para este subrogado, aunque el mismo haya sido negado por otras circunstancias. En esta fase el interno puede acceder a los beneficios de libertad y franquicia preparatoria (Hernández, 2018).

Las actividades y programas de resocialización propias del tratamiento penitenciario se organizan y administran a partir de un Plan de Acción y Sistema de Oportunidades (P.A.S.O). En este sistema se encuentran las actividades de trabajo, estudio y enseñanza, que además de tener un carácter ocupacional y formativo, permiten a las PPL redimir tiempo de su condena. No obstante, la legislación penitenciaria[[1]](#footnote-2) señala que se puede redimir pena por actividades literarias, deportivas, artísticas y en comités de internos, las cuales se asimilan al estudio.

A nivel general, el programa de trabajo busca generar en las PPL hábitos de trabajo y competencias laborales; el programa de estudio busca potenciar el auto reconocimiento, la capacidad de aprendizaje y el acceso a la cultura letrada y el ámbito laboral; el programa de enseñanza está interrelacionado con el programa de estudio y además de orientarse hacia sus mismos fines, promueve la adquisición de competencias didácticas y pedagógicas en las PPL que asumen el rol de monitores o facilitadores.

Igualmente, en el Sistema de Oportunidades se encuentran los programas psicosociales de tratamiento penitenciario, cuyo objetivo es que las PPL desarrollen habilidades personales, familiares y sociales, transversales a las actividades de trabajo, estudio y enseñanza. Su enfoque está basado en modificar las percepciones y actitudes de las PPL mediante la reestructuración de patrones de pensamiento, la generación de nuevos sentidos y el aumento de la conciencia y control de los sujetos sobre sí mismos, para favorecer también la adopción de comportamientos prosociales. A diferencia de las actividades de trabajo, estudio y enseñanza, estos programas no contemplan la redención de pena.

**Principales actores**

Las PPL condenadas son los sujetos del proceso de resocialización. Los actores que definen y desarrollan el proceso se encuentran en dos niveles en relación con los ERON. Los externos: el Ministerio de Justicia y los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), en el nivel central, y las direcciones regionales; y los internos: el director del ERON, el responsable de atención y tratamiento y dos órganos colegiados, el Consejo de Evaluación y Tratamiento (CET) y la Junta de Evaluación de Trabajo, Estudio y Enseñanza (JETEE). En síntesis, las funciones de estos actores son las siguientes:

* El Ministerio de Justicia define la Política Criminal y Penitenciaria, especialmente en relación con la administración de los establecimientos penitenciarios y las estrategias para la atención social integral y el tratamiento penitenciario. De acuerdo con el Decreto 1427 de 2017, también promueve y adelanta la revisión de las condiciones de reclusión y resocialización del sistema penitenciario y propone recomendaciones para el cumplimiento de su finalidad.
* El nivel central del INPEC, a través del director general y las direcciones técnicas, establece los lineamientos y aprobaciones para los procesos de atención social y tratamiento penitenciario, y administra los programas de trabajo, estudio y enseñanza válidos para la evaluación y certificación de tiempo de pena de las PPL.
* Los directores regionales son responsables del seguimiento y control a la verificación del cumplimiento de las disposiciones consignadas en la Resolución 3190 de 2013 en cada uno de los establecimientos adscritos a su jurisdicción.
* El director del ERON tiene entre sus funciones definir las actividades y programas desarrollados en su establecimiento; conformar y hacer operativos los órganos colegiados (CET y JETEE), y garantizar la emisión del concepto integral de los condenados en relación con temas jurídicos, de seguridad y psicosocial.
* El responsable de Atención y Tratamiento del ERON acompaña a las PPL en las actividades de atención integral y tratamiento penitenciario, diseñando, implementando y haciendo seguimiento a su Plan de Tratamiento Penitenciario. Igualmente, tiene a su cargo la organización del CET.
* El Consejo de Evaluación y Tratamiento (CET)[[2]](#footnote-3) está compuesto por un equipo multidisciplinario (definido por el director del ERON) cuya función principal es definir y gestionar el Plan de Tratamiento Penitenciario de los condenados, para después remitirlo a la Junta de Evaluación. Por ende, el CET realiza el seguimiento individual a las PPL en aspectos como su proceso penal y su comportamiento.
* La Junta de Evaluación de Educación, Trabajo y Enseñanza (JETEE) está conformada por el director del establecimiento, el subdirector, el responsable de atención y tratamiento y otros funcionarios como el comandante de vigilancia. Su labor principal es la asignación de las PPL a los programas y actividades de tratamiento penitenciario y la evaluación de su proceso.

## Componentes y alcance de la evaluación

La pertinencia de la evaluación surge a partir de la importancia que tiene la resocialización como una alternativa a la crisis del sistema penitenciario y carcelario, como un derecho de todo condenado recluido y como el fin privativo de la libertad. Esto teniendo en cuenta que los niveles de hacinamiento, las malas condiciones de habitabilidad, la inobservancia de los derechos humanos de las PPL y la falta de pertinencia de los programas de resocialización; situaciones que han llevado a la Corte Constitucional a declarar en dos ocasiones el Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario (sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013, reiterada en la sentencia T-762 de 2015). Por lo tanto, su objetivo general es realizar una evaluación de operaciones del proceso de resocialización penitenciaria en los establecimientos de reclusión del orden nacional para plantear acciones de mejora de sus componentes, fases y programas. Para ello se plantean dos componentes: el de operaciones y el de recomendaciones. Los aspectos incluidos en cada uno de ellos corresponden a las preguntas orientadoras de la evaluación.

El objetivo del primero es analizar la manera como, en la práctica, se ha diseñado, implementado y hecho seguimiento al proceso de resocialización. En el análisis se identifican los roles, relaciones y percepciones de los actores, las buenas prácticas y los problemas del proceso. Además, para revisar sus avances, la evaluación busca una aproximación inicial a los aspectos comportamentales de las PPL relacionados con los objetivos de la resocialización. En el segundo componente, el objetivo es generar recomendaciones para fortalecer el proceso a partir de análisis cualitativos y cuantitativos de la información recolectada y un estudio de experiencias internacionales en resocialización para la identificación de buenas prácticas replicables en Colombia. Aquí también se busca hacer una aproximación inicial al tratamiento al pospenado, con el fin de proponer lineamientos para estructurar un programa de acompañamiento y seguimiento que garantice su inserción social en libertad.

La evaluación se ha desarrollado a partir de información proveniente de fuentes primarias y secundarias. Las primeras se refieren a la información obtenida por medio de los instrumentos cualitativos y cuantitativos diseñados para la evaluación, aplicados en los actores mencionados (Ver Tabla 1. Fuentes de información).

Tabla 1. Fuentes de información

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tipo de información** | **Técnica de recolección** | **Fuentes de información** | **No.** |
| **Componentes de operaciones y recomendaciones** | | | |
| Cualitativo | Entrevista  semi estructurada | Director de Política Criminal y Carcelaria del Ministerio de Justicia y del Derecho | 1 |
| Directora de Atención y Tratamiento del INPEC | 1 |
| Directores regionales del INPEC | 6 |
| Director(a) del ERON | 17 |
| Responsable de Atención y Tratamiento del ERON | 17 |
| Comité de Evaluación y Tratamiento del ERON | 12 |
| Junta de Evaluación de Trabajo, Educación y Enseñanza del ERON | 12 |
| Taller participativo | Personas privadas de la libertad (15) | 17 |
| Etnografía | Funcionarios de los ERON y personas privadas de la libertad | 5 |
| Revisión documental | Políticas, lineamientos, manuales, informes de gestión y ejecución presupuestal. | - |
| Cuantitativo | Encuesta | Director(a) del ERON | 17 |
| Personas privadas de la libertad | 313 |
| Experimentos comportamentales | Personas privadas de la libertad | 313 |
| Análisis de datos | Sistema Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario - SISIPEC | - |
| **Componentes de recomendaciones** | | | |
| Cualitativo | Entrevista  semi estructurada | Expertos en resocialización | 5 |
| Funcionarios en el ámbito post penitenciario | 3 |
| Pospenados | 4 |
| Taller participativo | Pospenados (15) | 1 |
| Revisión de experiencias | Documentos oficiales, académicos y de medios de comunicación. | 5 |

Fuente: Elaboración propia. UT E-valuar-Ipsos (2019)

Para el componente de operaciones las fuentes secundarias contienen información cualitativa y cuantitativa. La primera se encuentra en las políticas, lineamientos y manuales que detallan el deber ser del proceso y sus componentes; y la segunda en los datos del Sistema Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC), para identificar relaciones entre el proceso de resocialización y la conducta de las PPL. Para el componente de recomendaciones las fuentes secundarias son los documentos oficiales, académicos y de medios de comunicación sobre las cinco experiencias internacionales revisadas.

## Metodología

**Componente de operaciones**

El diseño metodológico de la evaluación usó técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas que permitieron describir y analizar cada uno de los eslabones de la cadena de valor (insumos, actividades, productos y resultados) y las relaciones de causa y efecto mantenidas entre ellos. No obstante, es importante resaltar que se trata de una evaluación de operaciones, que sólo aborda tangencialmente el tema de resultados (a través de los experimentos comportamentales y el análisis de los datos del SISIPEC) y en ninguna medida indagó por aspectos referentes al impacto.

A partir de los insumos y actividades identificados en la cadena de valor se establecieron dos (2) dimensiones para el análisis: la **institucional** y la **individual**. La primera contempló una lectura de las normas, competencias y roles establecidos en el marco normativo en el que se lleva a cabo el proceso de resocialización; la segunda, una lectura del relacionamiento que tienen las personas privadas de la libertad (PPL) con su proceso al interior de los ERON. Así mismo, a partir de los productos (entendidos como los servicios prestados a las PPL) y los resultados (las transformaciones esperadas para estas personas), se identificaron macro procesos con micro procesos asociados. Los macro procesos (ASI y TP), se entendieron como los conjuntos de acciones encadenadas que la institución debe realizar para cumplir con su misión constitucional, legal, la misión fijada y la visión proyectada. Los micro procesos (diseño, implementación y seguimiento), se entendieron como las herramientas que constituyen el ciclo de los programas, proyectos y políticas públicas (Ver Figura 1).

Figura 1. Análisis de la cadena de valor y marco interpretativo del proceso de resocialización penitenciaria



Fuente: Elaboración propia UT E-valuar-Ipsos (2019)

Metodología cualitativa

La información cualitativa permitió recolectar experiencias y narrativas sobre las condiciones apropiadas para la resocialización, la dimensión espacio-temporal y relacional y las experiencias individuales y colectivas, personales, sectoriales e institucionales frente al diseño, implementación y seguimiento de la ASI y el TP en los ERON.

En las entrevistas semiestructuradas individuales y grupales emergieron narrativas convertidas en textos para: i) identificar, mapear y caracterizar los actores sustanciales en el ámbito institucional en los distintos niveles territoriales y sectores, y describir su rol, experiencia, relaciones e interacciones; ii) establecer el contexto penitenciario en el marco de la política de resocialización desde el punto de vista institucional e identificar particularidades contextuales e institucionales según el ERON, y iii) reconocer transformaciones y continuidades en la resocialización penitenciaria, en cuanto proceso temporal dinámico, desde el punto de vista institucional. Así mismo, los textos provenientes de los talleres participativosde narración y simbolización a través de ejercicios proyectivos (usando calcomanías de símbolos y emoticones para expresar ideas y emociones), permitieron establecer las percepciones de las PPL sobre el concepto de resocialización y el diseño del proceso, así como sus experiencias y expectativas frente a la implementación de los programas y actividades en que han participado.

Los estudios de caso etnográficos se desarrollaron durante siete días, en los que se utilizaron técnicas conversacionales (entrevistas etnográficas) y observaciones para describir los siguientes aspectos relacionados con el proceso de resocialización: i) los espacios y objetos para su desarrollo; ii) el rol de las personas que se encuentran en cada contexto; iii) las interacciones y comportamientos observables en las rutinas de las PPL. Dichas descripciones se tradujeron en diarios de campo cuyo objetivo fue profundizar en los programas de atención integral y tratamiento penitenciario, buscando visibilizar y comprender experiencias significativas para los actores involucrados. En la medida en que los diarios recogieron información con una gran riqueza descriptiva, se redactaron viñetas etnográficas: extractos que reconstruyen escenas o retratos etnográficos, incluidos en este informe con el fin de ilustrar los aspectos mencionados al inicio del párrafo, complementando el análisis y las citas. Los cinco estudios de caso expusieron buenas prácticas replicables en otros contextos y dos de ellos hicieron énfasis en la implementación de los enfoques diferenciales étnico y de género.

Ahora bien, para el análisis de esta información se tomaron como referencia las metodologías de process tracing y policy network analysis. La primera consistió en la consideración de las relaciones de causa y efecto entre los insumos, actividades, productos y resultados. Para ello el equipo de la evaluación construyó una narrativa preliminar con hipótesis (posteriormente verificadas en la unidad hermenéutica[[3]](#footnote-4)) en las que se identificaron los factores que facilitan y obstaculizan el diseño, implementación y seguimiento de los macro procesos de ASI y TP (desglosados en distintos programas). La segunda metodología consistió en la elaboración de un cuadro de actores con atributos como sus roles y competencias, recursos, preferencias frente al proceso, problemas y soluciones percibidos, estrategias adoptadas y normas de relacionamiento. De esta manera se identificaron aspectos que generan tensiones o sinergias entre los actores, además de la forma y el nivel en el que se involucran con el proceso.

Metodología cuantitativa

Para el levantamiento de información cuantitativa se diseñaron experimentos comportamentalesen ambientes controlados, con el fin de medir tres comportamientos prosociales: confianza, altruismo y honestidad. La medición se realizó a partir de las interacciones entre las PPL y personas externas al ERON (estudiantes universitarios), quienes debieron tomar decisiones económicas en tres juegos diferentes. Las decisiones de las personas externas al ERON se registraron previamente, para calcular las ganancias obtenidas por cada PPL al ejecutar el experimento en cada ERON. Los experimentos se ejecutaron con personas externas por dos razones: i) al salir en libertad, la interacción más relevante en relación con la resocialización es aquella de las PPL con el resto de la comunidad; ii) a pesar de que las decisiones de los participantes en los juegos son anónimas, no se pueden descartar filtraciones de información sobre su comportamiento durante la actividad, generándoles sesgos y riesgos.

De los tres juegos económicos, dos fueron modificados para estandarizar algunas instrucciones y favorecer su comparabilidad. Además, los tres juegos partieron de una misma estructura o decisión inicial: cada PPL participante recibía una dotación de cinco fichas y debía decidir cuántas fichas transferir al otro participante, que no había recibido dotación inicial y estaba afuera del ERON. Según el número de fichas que poseía cada participante al final del juego, se le asignaban sus ganancias en dinero (1 ficha = $5.000).

En el **juego de la confianza** (Fershtman y Gneezy, 2001; Berg et al., 1995), las fichas transferidas por el recluso eran multiplicadas por tres (x3). El receptor de las fichas triplicadas decidía cuántas de las fichas totales deseaba transferir de vuelta a la PPL. En esta situación de interacción estratégica, el receptor de las fichas enviadas por la PPL no tenía incentivos a devolver ninguna parte de lo recibido, pues cualquier devolución le implicaba perder dinero. Por ende, la medición de **confianza** consistió en registrar el número de fichas que la PPL decidió transferir al otro participante.

En el **juego del** **dictador modificado** (Kahneman et al., 1986) las fichas transferidas por la PPL también eran multiplicadas por tres (x3). Sin embargo, a diferencia del juego de la confianza, el participante que recibía las fichas no podía enviar una transferencia de vuelta. Como no podían existir expectativas de que el receptor devolviera parte de la transferencia triplicada, las transferencias positivas por parte de la PPL eran una medición de **altruismo**, entendido como la disposición a favorecer a un tercero, asumiendo un costo, sin esperar nada a cambio[[4]](#footnote-5).

Finalmente, en el **juego de honestidad** (Fischbacher y Föllmi-Heusi, 2013) la PPL debía lanzar un dado de seis caras cuyo resultado nadie más podía observar. El resultado del dado que la PPL registrara indicaba cuántas fichas debía transferir al otro participante, sabiendo que su valor sería triplicado y que el receptor no le podría devolver ninguna cantidad. Si reportaba un uno (1), la PPL se quedaba con una ficha, equivalente a $5.000 en ganancias. Por lo tanto, transfería al otro participante cuatro (4) fichas, que le daban $60.000 de ganancias. Si la PPL reportaba que el resultado del dado era un dos (2), se quedaba con dos (2) fichas, equivalentes a $10.000 en ganancias; y transfería al otro participante tres (3) fichas, equivalentes a $45.000 de ganancias; y así sucesivamente. En caso de reportar un seis (6), la PPL se queda con cero (0) fichas, que equivalen a $0 y transfería al otro participante las cinco (5) fichas, equivalentes a $75.000 en ganancias. La ventaja de esta modificación al juego tradicional de honestidad a través del lanzamiento de un dado es que unifica el objetivo de los tres juegos desde el punto de vista de las PPL, facilitando así su explicación. En el primero se transfieren fichas con la posibilidad de recibir un retorno. En el segundo se transfieren sin que exista esta posibilidad. Finalmente, en el último la transferencia está determinada -en principio- por el valor obtenido en el lanzamiento del dado y no por quien realiza la transferencia[[5]](#footnote-6).

La medición de **honestidad** no se puede realizar a nivel individual, sino a nivel grupal, a través de la comparación de las distribuciones de los números reportados. Es clave recordar que la PPL reporta el número obtenido con el dado, pero este número no es verificable. La medición de honestidad está basada en la desviación de la distribución obtenida respecto a una distribución uniforme (Fischbacher y Föllmi-Heusi, 2013).

La encuesta a las PPL aporta información sociodemográfica de los participantes en los experimentos comportamentales, así como su valoración sobre la pertinencia de los programas de resocialización; mientras que la encuesta a los ERON ofrece información para la trazabilidad del proceso de diseño, implementación y seguimiento a los macroprocesos de la resocialización. Esta última se basa en las encuestas de seguimiento al gasto público (PETS) y las *Quantitatve Delivery Surveys*. Estas dos herramientas permiten identificar el flujo completo de la implementación del proceso y factores que afectan la calidad del servicio, como incentivos, rendición de cuentas y relación entre actores.

En cuanto al análisis estadístico de los datos del SISIPEC, el objetivo es identificar la relación entre las actividades de resocialización a nivel nacional y la evolución de la conducta de las PPL condenadas que participan en estas actividades. En relación con los determinantes de la conducta de las PPL, las investigaciones más recientes resaltan la importancia de realizar un análisis multinivel o jerárquico, con el fin de obtener resultados estadísticamente confiables y precisos en relación con lo que sucede en los ERON (Lahm, 2008, 2009; Wooldredge, Griffith & Pratt, 2001). Por esta razón, el análisis estadístico de la información del SISIPEC incluirá como variable dependiente la conducta individual de cada PPL registrada en el sistema y como variables independientes los factores individuales y de ERON. Es decir, el análisis a realizar tendrá en cuenta que la variación de la conducta de los PPL no depende únicamente de sus características individuales observadas, sino también de los factores del ERON en el que se encuentra.

**Componente de recomendaciones**

En el componente de recomendaciones, para obtener información con los funcionarios del ámbito post penitenciario y los pospenados, se utilizaron las mismas metodologías cualitativas aplicadas en el ámbito penitenciario: entrevistas semiestructuradas individuales y talleres participativos. Sin embargo, en este caso se indagó por las percepciones y experiencias de estos actores en el proceso de acompañamiento y seguimiento a las personas en libertad.

Así mismo, para la revisión de experiencias internacionales se realizaron entrevistas semiestructuradas individuales con cinco expertos en resocialización, seleccionados a partir de un muestreo estratégico o intencional. En las entrevistas se abordaron tres de las cinco experiencias revisadas y luego se llevó a cabo una búsqueda de información secundaria en fuentes oficiales, académicas y medios de comunicación. Las experiencias fueron seleccionadas siguiendo criterios para determinar su relevancia en el contexto colombiano, y su análisis se realizó siguiendo el método y la matriz del CEDIP (Bouchard & Plante, 2011), diseñada para la revisión de experiencias orientada a la mejora de las prácticas y el aprendizaje en torno a un proyecto. Los criterios para el análisis de las experiencias fueron pertinencia, replicabilidad, coherencia, sinergia, eficacia, eficiencia, durabilidad y flexibilidad.

# Desarrollo del componente de operaciones

## Recursos disponibles para las actividades de resocialización.

Con un presupuesto obligado (contratado) de $1,5 billones en 2018 ($13,1 millones anuales por PPL intramuros), creciendo a una tasa promedio de 9,8 %[[6]](#footnote-7) en los últimos 4 años (2015-2018), estos recursos del INPEC y el USPEC resultan insuficientes para una adecuada operación de las actividades de resocialización (ASI y TP), como lo muestran los resultados cuantitativos y cualitativos que se analizan en esta sección.

En relación con los recursos disponibles para la resocialización (humanos, físicos, económicos y tecnológicos), en la mayoría los de los ERON, las referencias de los entrevistados a las dificultades son más numerosas que las referencias a las fortalezas (Figura 2)[[7]](#footnote-8). La manera como operan los ERON la ASI y el TP se resume en el siguiente testimonio:“Pues aquí se hace de todo, pero a medias, esa es la verdad” (funcionario ERON 3ra generación, 1ra semana de abril de 2019)*.*

Figura 2. Comparación entre los códigos de fortalezas y dificultades asociadas a recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos (2019)



Fuente: Unidad Hermenéutica de la Evaluación.

Si bien todos los tipos de recursos son escasos, los recursos humanos y físicos son los que representan el mayor obstáculo para contar con las condiciones apropiadas para la resocialización. Para una muestra de 52 programas o actividades de TP implementados en los 17 ERON visitados, la insuficiencia de recursos humanos afecta la adecuada implementación del 73,1 % de estas intervenciones y el 30,8 % de los programas y actividades de TP enfrentan dificultades asociadas no a la cantidad de personal, sino a su perfil. La insuficiencia de recursos físicos es la segunda mayor dificultad en la implementación del TP, afectando al 61,5 % de las intervenciones analizadas. Asimismo, la insuficiencia de recursos humanos y físicos fue escogida por los encuestados sobre otras dificultades relacionadas con el diseño de los programas y actividades, la articulación dentro y fuera de los ERON y el comportamiento de las PPL. Este resultado es consistente con la información cualitativa en la medida en que el 48 % de las citas sobre dificultades están vinculadas al recurso humano y 31 % al recurso físico (incluye citas relacionadas tanto con ASI y TP).

Figura 3. Dificultades para la operación adecuada de programas y actividades de tratamiento penitenciario (2019)

Fuente: Encuesta a ERON aplicada en el desarrollo de la Evaluación

El déficit de recurso humano del INPEC es estructural por la magnitud y el estancamiento de la brecha. En 2018 el INPEC operó con 15.401 empleados y el óptimo estimado por la propia entidad es de 32.466 personas[[8]](#footnote-9). La mayor parte del recurso humano del INPEC corresponde al personal de vigilancia y custodia, en su mayoría dragoneantes (7 de cada 10 empleados del INPEC son dragoneantes). Como se muestra en la Figura 4, el INPEC demanda duplicar el número de dragoneantes para alcanzar el óptimo fijado por la entidad de 5.4 PPL por cada uno, que incluso es superior a la tasa de operación de sistemas penitenciarios a nivel internacional. Por ejemplo, en Estados Unidos el promedio de PPL por oficiales fue de 4.1 en 2016 (Bureau of Justice Statistics, 2018)[[9]](#footnote-10). Sin embargo, la tasa de crecimiento de este recurso durante el período 2015-2018 fue apenas de 0,5 % en total (0,17 % promedio anual). Para el resto del personal la situación es similar: el INPEC opera atendiendo en promedio a 44 PPL por cada miembro del cuerpo profesional, técnico y asistencial, y el ideal debería ser 12,4 PPL por funcionario, según parámetros del INPEC consultados en los informes de gestión de los años 2016-2018.

Figura 4. Déficit de dragoneantes del INPEC 2015-2019

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de gestión INPEC (2015, 2016, 2017, 2018)

Igualmente, la insuficiencia del recurso físico, medida por el hacinamiento, muestra también una brecha significativa, relativamente estancada durante el período de análisis. Con la capacidad para admitir 79.172 PPL, el INPEC recibió en 2018 a 117.613 PPL, alcanzando un índice de hacinamiento del 148,6 %. en promedio. El hacinamiento afecta a la mayoría de los establecimientos de reclusión: el 86 % de los ERON (de un total de 145) siempre estuvo en hacinamiento durante el período 2015-2018 y de los ERON visitados, el 70.6 %. Igualmente, la situación más crítica la tienen los ERON de primera generación y de mediana seguridad, con algunos establecimientos que están con una sobreocupación de más del doble de su capacidad. Entre los ERON visitados, el hacinamiento más crítico lo tienen COPED Medellín (Pedregal) y EPAMSCAS Valledupar (La Tramacúa).

Figura 5. Nivel de hacinamiento intramural

Fuente: Elaboración propia a partir de Dashboard población intramural nacional (INPEC, 2019)

La brecha de hacimiento se puede reducir a través de dos medidas: aumento del espacio de alojamiento de los ERON o reducción el número de PPL intramuros. En cuanto la primera medida, el avance durante el período de análisis es bajo en la medida en que la capacidad de alojamiento del INPEC creció sólo 0,48 % por año durante el período 2015-2018). Este estancamiento está explicado en parte por el bajo porcentaje de ejecución del presupuesto de inversión para la “construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional” por parte de la USPEC. En el período analizado, el porcentaje de ejecución del presupuesto obligado (contratado) fue menor al 20 % en promedio, siendo en 2018 apenas el 6,49 % (UPSEC, 2019) [[10]](#footnote-11). En relación con la segunda medida, entre 2016 y 2017 se redujo 5.868 el número de PPL intramuros, generando una reducción en la tasa de hacinamiento del 156,4 % al 146,6%, respectivamente. En este mismo sentido, algunas personas entrevistadas mostraron el impacto que tiene en el hacinamiento la reclusión intramuros de las personas sindicadas. En la Figura 5, se muestra que el hacinamiento casi desaparecería si en los establecimientos de reclusión sólo estuvieran las PPL condenadas.

Asimismo, los recursos económicos son también escasos. Sin tener en cuenta el gasto de personal, que representa entre el 70 % y 75 % del presupuesto, el INPEC destinó en 2018 $203.007 pesos al año, en promedio, por PPL a la ASI y el TP, con una tasa de crecimiento anual promedio de 10,2 %[[11]](#footnote-12). Con información suministrada por el INPEC para los 17 ERON visitados, se calculó que en promedio el 70 % de estos recursos se destinan a la ASI y el resto al TP (30 %). La dotación para internos (colchonetas, sábanas, sobresábanas, cobijas y elementos de aseo) es el rubro de mayor peso en atención social integral (dentro del presupuesto del INPEC).

Figura 6. Distribución de recursos de tratamiento penitenciario en los 17 ERON visitados

Fuente: Elaboración propia a partir de información presupuestal suministrada por el INPEC para el desarrollo de la evaluación.

La distribución del presupuesto de tratamiento penitenciario se muestra en la Figura 6. La mayor participación la tienen las bonificaciones por trabajo, seguido de las actividades para el desarrollo de habilidades productivas. Es importante resaltar la diferencia con el presupuesto destinado a los programas psicosociales con fines de tratamiento penitenciario, que representan el 5,5 % de estos recursos. Por su parte, en el 2018 el USPEC destinó en promedio $2,4 millones de pesos en alimentación por PPL al año, es decir $2.380 por cada comida[[12]](#footnote-13), y $1,1 millones en salud. El gasto de alimentación prácticamente no creció en los últimos cuatro años (la tasa de crecimiento promedio anual es de 0,1 %[[13]](#footnote-14)), mientras que el gasto en salud aumentó 21,4 % en promedio cada año durante el período de análisis[[14]](#footnote-15).

Por último, los recursos tecnológicos disponibles para las actividades de resocialización también registran limitaciones. El principal recurso tecnológico en referencia a la ASI y el TP es el SISIPEC. Si bien es un sistema fundamental para la implementación de los programas y actividades, su lentitud en el cargue de información introduce un cuello de botella que retrasa el seguimiento y evaluaciones para cambios de fase. La escasez de equipos de cómputo y aparatos para garantizar la seguridad de los PPL también afecta la operación de las actividades de resocialización.

La manera como la insuficiencia de recursos afecta la operación de los programas y actividades de ASI y TP se analiza en cada uno de los siguientes capítulos, haciendo énfasis en necesidades y cuellos de botella específicos relacionados con los recursos humanos, físicos, económicos y tecnológicos requeridos para generar las condiciones adecuadas para la resocialización.

## Operación de los servicios de Atención Social Integral.

Esta sección presenta la oferta del Sistema Penitenciario y Carcelario en la ASI e identifica los obstáculos que se presentan en la prestación de los servicios de salud, alimentación, habitabilidad y en la oferta de atención psicosocial. Para tal efecto, se realiza una descripción de la cadena de cada servicio y las barreras que impiden a las PPL su disfrute durante su tiempo de reclusión y que restringen las posibilidades de resocialización. El anexo 1 contiene las cadenas de prestación de estos servicios.

La ASI tiene como objetivo ofrecer servicios esenciales y acciones protectoras en salud, alimentación y habitabilidad, así como en asistencia psicosocial, jurídica y espiritual para mitigar los efectos del proceso de reclusión y ofrecer a las PPL sindicadas y condenadas condiciones y entornos propicios para su resocialización.[[15]](#footnote-16)

### Salud

La salud es un derecho conexo al derecho a la vida y a la dignidad del ser humano. Las PPL tienen derecho a una atención integral en salud, la cual se constituye en una de las responsabilidades del Estado, desde el mismo momento en el que dicha población está en custodia de las instituciones penitenciarias y carcelarias.

Una de las problemáticas estructurales que integra el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declaradas por la Corte Constitucional (2018) es la falta de una atención efectiva en salud de las PPL[[16]](#footnote-17), mencionada en el Auto 121 de 2018. Desde finales de 2015, el sistema de salud para las PPL fue modificado sustancialmente y con miras a superar el ECI, el Gobierno nacional incorporó cambios en la estructura de prestación del servicio de salud y diseñó el *Modelo de Atención en Salud para las PPL* en las áreas diagnóstico, tratamiento o rehabilitación. En la administración de los recursos del Fondo Nacional de Salud de las PPL, el consorcio Fiduagraria S.A y Fiduprevisora S.A, realiza contratos con Empresas Promotoras de Salud (EPS) para que la USPEC pueda asegurar a las PPL el acceso al servicio de salud en la modalidad intramural y extramural. Asimismo, el consorcio contrata a las Instituciones Prestadores de Servicios (IPS) y conforma la red de prestación de servicios de salud para las PPL, que incluye principalmente la red pública de hospitales, y la complementa con la red privada disponible en el área de influencia, habida cuenta de la suficiencia y oportunidad de las diferentes especialidades y/o servicios[[17]](#footnote-18).

Así entonces, el modelo tiene en cuenta la afiliación de las PPL en los establecimientos de reclusión, en prisión y detención domiciliaria o bajo sistema de vigilancia electrónica a cargo del INPEC, así como la población reclusa a cargo de las entidades territoriales en establecimientos de reclusión del orden departamental, distrital y municipal, y los menores de tres años que convivan con sus madres en estos establecimientos.[[18]](#footnote-19)

De acuerdo con el Modelo de Atención, una vez hecha la afiliación, la EPS hace el examen médico de ingreso (EMI) de las PPL que consiste en una valoración inicial mediante exámenes médicos, odontológicos y psicológicos que permitan un diagnóstico temprano de las patologías físicas o mentales y la ruta médica o tratamiento necesario según su necesidad. La prestación del servicio de salud se puede entender en dos modalidades: i) la *atención intramural*, en las que las EPS, por medio de las unidades de atención primaria y atención inicial de urgencias[[19]](#footnote-20) brindan los servicios de salud de primer nivel que incluye medicina general, enfermería, odontología, toma de muestras de laboratorio clínico y suministro de medicamentos; y ii) *la atención extramural* para la atención de enfermedades de alto costo, citas con especialistas, tratamiento de enfermedades de salud mental, entre otros. Este servicio se presta por medio de las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS), a partir de la red pública de hospitales disponible en el área de influencia de cada ERON, servicio que es complementado con la red privada. Aunque es de destacar el avance que ha habido en cobertura de afiliaciones de las PPL en los ERON y en la estructuración y organización de la prestación del servicio, persisten deficiencias en la materialización del derecho a la salud de las PPL.[[20]](#footnote-21) Los mayores obstáculos en la prestación del servicio, y en últimas, del disfrute de los mínimos constitucionales de este derecho, se podrían observar en dos aspectos:

**a) En la operatividad del Modelo de Atención en Salud para las PPL.** Uno de los primeros obstáculos para el acceso a este derecho tiene que ver con la intermediación del personal de seguridad con la solicitud y obtención de una cita médica. El guardia, a título personal, valora la necesidad de las PPL al acceso a una cita de medicina general, de control o con un especialista, así como una urgencia. En muchos casos, la cita sólo se obtiene pagando a personal de seguridad o a la cadena jerárquica de internos que, por delegación tácita o explícita de los guardias, mantienen control de partes de la prisión. Al obtener la cita, las PPL se enfrentan a otro tipo de barreras para la materialización de su derecho a la salud en la atención intramural y extramural. En la atención intramural, se constató que en la mayoría de los ERON visitados no existe una atención médica en horarios nocturnos ni en fines de semana, en particular para casos de urgencia. También se reporta un número insuficiente de profesionales para la atención de problemas médicos a nivel intramural, ocasionando retrasos en consultas, suministro de paliativos y una prestación deficiente del servicio. A esto se suma el desabastecimiento de medicamentos, y utensilios médicos y odontológicos en los Centros de Sanidad.

“Muy demorada las citas médicas…Por ejemplo en el caso de una persona gestante que necesita un examen urgente porque va a nacer el niño, entonces no la atendieron. Se hace de acuerdo con todas las posibilidades, pero solo hay un médico para atender toda la población. En la noche no queda médico. Hay una enfermera que creo que tiene que salir de acá a las nueve de la noche porque ella no vive acá”. (Regional Norte, funcionario ERON 1ra generación, 4ta semana de abril de 2019)

De otro lado, cuando las PPL requieren atención extramural se presenta poca coordinación entre el cuerpo médico y el personal de seguridad del INPEC que realiza las remisiones médicas, ocasionando la pérdida de citas que tardan varios meses en ser reprogramadas. En los ERON ubicados en municipios pequeños se presentan dificultades para la atención médica por red hospitalaria, porque, al no contar con los servicios médicos especializados que requieren las PPL, las citas deben tramitarse con establecimientos médicos y hospitalarios en municipios aledaños. Este procedimiento incurre en trámites burocráticos, complicaciones administrativas para la remisión de las PPL y costos adicionales en transporte y viáticos del personal de vigilancia y custodia, que obstaculizan su acceso al servicio.

**b) Atención a dos problemáticas en la crisis de salud pública en los ERON: salud mental penitenciaria y consumo de SPA*.***

**Impactos del consumo de SPA en la salud de los privados de la libertad**

Uno de los funcionarios nos contó algunas particularidades sobre el procedimiento de las visitas, aunque se concentró en el tráfico de estupefacientes y de elementos prohibidos por cuenta de las mujeres: *“Las mismas madres se prestan para entrarles droga a los hijos; también se valen de madres solteras porque si las capturan, les dan solo domiciliaria… No más el fin de semana pasado capturamos a 6 mujeres en la visita por esa razón y el intento de ingreso de celulares”*, decía apesadumbrado. No dudó en relacionar este tema con la corrupción que aún persiste en el penal, así como en sustentar su vigencia por cuenta de lo lucrativo del negocio: *“Aquí la droga puede costar perfectamente 5 veces más y hay una clientela fija”.*

A pesar de que sea un secreto a voces, dilucidar las consecuencias de este problema con la observación directa es también crucial: en este ERON, el consumo de SPA es manifiesto en una alta proporción de PPL, lo que no solo se evidencia en su gesto de ojos vidriosos y hundidos, pensar enlentecido y hablar arrastrado, sino en otros signos corporales como la desnutrición; el abandono del autocuidado; su olor ahumado y sucio; sus dientes en mal estado; su boca y manos amarillentas, resecas, a veces quemadas; su piel tapiada de cicatrices de guerra con otros o consigo mismos. Así también, su dificultad para sostener conversaciones, pero su facilidad para proferir gritos y reclamos desde atrás de las rejas… demandas permanentes a los guardias y funcionarios sobre atención médica, cambios de patio, actividad o fase, demoras en el logro de “las 72” o de su condicional, o en la recepción de encomiendas fueron las razones más frecuentes que escuché.

Como nos indicaban funcionarios e internos y lo corroboramos en nuestra observación, el consumo de SPA es de gran proporción y labra la vida total del interno (del que consume y del que no), más allá del disfrute instantáneo de la bicha, del porro, del pase. No hay encierro soportable para ningún ser humano sin una estrategia de autocontrol o de anestesia. Y adentro como afuera, la experiencia de la adicción supera la voluntad y conduce a las personas a situaciones límite.

(Diario de campo, ERON 2ª generación, 1ª semana de mayo de 2019)

En el ámbito carcelario, la salud de los individuos es particularmente vulnerable, debido a los serios impactos biopsicosociales de la prisionalización y a sus riesgos asociados, que provocan lo que se conoce en epidemiología como “doble carga de enfermedad” (OPS, Presidencia del Uruguay, 2016). Dicha experiencia potencia afecciones previas o subyacentes y provoca otras nuevas. En el campo de la salud mental, conduce a una alta prevalencia e incidencia de trastornos psicoemocionales y psiquiátricos en las PPL en general, que se entrecruzan con sus perfiles de personalidad y criminales. Además del deterioro en el bienestar y la calidad de vida individuales, estas afecciones perjudican las relaciones interpersonales con pares, funcionarios y redes de apoyo y generan ambientes de tensión, desajuste y violencia autoinfligida o hacia otros (Fulwiler et al., 1997; Larrota-Castillo et al., 2014; Mohíno et al., 2002; Roca, Guardia y Jarne, 2012; Valverde, 1991; Zabala, 2016, entre otros). Como indica Zabala (2016) para el contexto penitenciario mundial:

Estudios epidemiológicos señalan que las tasas de población penitenciaria con trastornos mentales comunes duplican las de la población general y cuadriplican las de trastorno mental grave (…) tendiendo, en general, a mostrar formas más severas de psicopatología y mayor comorbilidad que las personas que están en la comunidad (…), lo que convierte a los trastornos mentales en un grave problema de salud pública dentro de los centros penitenciarios (…) presentando, muchos de ellos, comorbilidad con los trastornos por abuso y dependencia de sustancias y de alcohol y con los trastornos de personalidad, siendo las prevalencias más elevadas que en los trastornos mentales sin comorbilidad, y situando a este colectivo como especialmente vulnerable también a otros problemas de salud (…). (p. 88)

Esta situación general también fue observada durante la evaluación. En particular, PPL y funcionarios manifestaron su preocupación por el incremento de población psiquiátrica grave en los ERON y el consumo de SPA como problema de salud pública, ante lo cual hay una seria limitación de recursos para garantizar la adecuada y oportuna atención para todos los internos. En cuanto al primer aspecto, en varios establecimientos se reportó un aumento en el ingreso de PPL en episodios de crisis y con diagnósticos de esquizofrenia, depresión mayor, trastorno afectivo bipolar, trastornos de ansiedad y comorbilidad con farmacodependencia; a esto se suma un incremento de la conducta autolesiva entre la población reclusa con o sin fines de suicidio. Para un funcionario, esta situación se ha convertido en “una debilidad del sistema penitenciario (…), no hay una política definida para eso y [con los constantes traslados] estamos jugando a deshacernos del [PPL] psiquiátrico” (Funcionario, ERON 1ª generación, 2ª semana de abril de 2019). Al respecto, se advierte insuficiencia en personal e infraestructura para la atención integral de esta problemática:

A la fecha, [en el ERON] hay 36 internos en tratamiento psiquiátrico (…), distribuidos en todos los patios sin restricciones ni asignación especial de celdas. Para [el funcionario de sanidad entrevistado], la atención de PPL con diagnósticos psiquiátricos es complicada por su difícil adaptabilidad al establecimiento (por ejemplo, en casos agresivos), por lo cual consideraría más apropiado que hubiera una unidad especial para atenderlos integralmente. (Diario de campo, ERON 1ª generación, 2ª semana de abril de 2019)

Por su parte, la atención al consumo de SPA es otro asunto de salud pública que carece de suficientes desarrollos y que es necesario resolver para la superación del ECI en las cárceles y penitenciarías colombianas. Si bien es cierto que se trata de una conducta que no necesariamente inicia con el ingreso a un centro penitenciario, hay factores que pueden potenciarla dentro de los ERON, tales como la situación de encierro, depresión, estrés, desesperanza e imposibilidad de visualizar un futuro claro, que a su vez constituyen factores de riesgo para el mantenimiento o el incremento del consumo (Valverde, 1991; Zabala, 2016). Un PPL que no había consumido SPA antes de ingresar al ERON relata:

Anduve todos los patios y, a lo último, ya no me hallaba y me ubicaron en el calabozo [en la UTE]. Estuve 10 meses ahí encerrado y, de estar encerrado ahí, del estrés y el aburrimiento, un compañero en la misma celda me dijo ‘Pa' que usted se relaje, pa' que pase (…) el canazo, tome esta droga’. Comencé probando la marihuana y fumando todos los días un baretico. Ya a lo último no me hacía nada (…) y comencé a probar toda clase de drogas que se imaginen, a salir de mis cosas, a vender mis zapatos, mi ropa (…). Llegué hasta a vender mi cobija, mi colchoneta, por el consumo de la droga. Ya a lo último, no me hallaba; se me acababa la droga y me desesperaba, me daba fastidio. Entonces, el compañero [en el calabozo] me comenzaba a decir ‘Pues, córtese’ y comenzaba uno mismo a cortarse las manos, a cortarme los dedos yo mismo, para bajar al hospital a traer la droga yo mismo. Este dedo [muestra el muñón del meñique de su mano izquierda] me lo corté en cinco partes. (…) Yo estaba drogado, entonces no sentía nada. (Persona privada de la libertad, ERON 2ª generación, 1ª semana de mayo de 2019)

Para enfrentar esta situación, el programa P y P es bastante limitado, ya que, por ejemplo, no cubre la proporción significativa de personas en detención preventiva, quienes no reciben formalmente tratamiento penitenciario. Esto se traduce en un gran número de internos que no recibe atención frente a factores de riesgo asociados al consumo de SPA y que tampoco adquieren las capacidades necesarias para su resocialización. De otro lado, las comunidades terapéuticas representan una estrategia eficaz de atención y tratamiento penitenciario para condenados en consumo de SPA, pero su impacto es excesivamente reducido y demanda igualmente de personal e infraestructura especializadas para tratamientos residenciales, de lo cual carece la mayoría de los ERON. Adicionalmente, se reportó un incremento en el uso recreativo, abuso y comercialización ilegal de psicofármacos:

(…) el contratista tiene que operar su servicio, pero tampoco tiene la preparación para contextos de cárcel. No es lo mismo un privado de la libertad farmacodependiente (…). Sucede algo bien curioso que es el uso de drogas legales e ilegales (…). Las legales terminan siendo las que suministra el mismo consorcio y que el privado de la libertad al final termina comercializándolas en la parte interna. Ellos desarrollan habilidades y es una pastilla, la meten debajo de la lengua, toman el agua y el operador cree que consumió la pastilla, sacan la pastilla, la limpian y tienen un negocio interno (…). Si son gotas, la misma historia, ellos hasta las gotas las están devolviendo y las almacenan (…). El tema es complejo, pero hace parte de esa ingenuidad (…) de los operadores del sistema. Ellos entregan el soporte de que las cosas se están haciendo, pero ya en la dinámica interna, (…) nosotros tenemos que lidiar a veces con ese psiquiátrico que tomó la pastilla aparentemente, pero que está en un estado de alteración tremendo. (Funcionario, ERON 1ª generación, 2ª semana de abril de 2019)

A pesar de lo descrito y aunque el fenómeno demanda de personal y estrategias de atención especializadas, como lo establece la Ley Nacional de Salud Mental (Gobierno nacional, 2013), los ERON carecen de recursos suficientes para hacerle frente. Se reporta una notable escasez —e incluso ausencia— de psicólogos clínicos de planta o de guardia en las áreas de sanidad. Así mismo, hay una limitada implementación de programas para reducir los impactos y riesgos de la prisionalización en la salud mental o para fortalecer mecanismos adaptativos durante la pena y la pospena. Por otra parte, desde su ingreso, la valoración inicial de las PPL puede tardar hasta tres meses por ausencia de un médico psiquiatra, profesional externo a la institución que acude entre una vez al mes y cada tres meses, y que, en ocasiones, se limita a revisar o a dar prescripciones, sin considerar las circunstancias especiales que aquejan a los internos. A nivel de infraestructura, solo existen dos unidades de salud mental para atención médica y tratamiento, con capacidad para 75 personas. Los internos con patologías mentales son frecuentemente ubicados con el resto de las PPL, en celdas o en unidades de tratamiento especial (UTE), lo cual deteriora su condición y viola sus derechos.

(…) los privados [de la libertad] psiquiátricos, cuarenta, cincuenta, sesenta personas con medicamento psiquiátrico en las cárceles, que se autoagreden, que aquí hay gente que se ha suicidado, que toman medicamento psiquiátrico para convivir en sana convivencia de los otros… Nosotros estamos alejados, no hay un anexo indicado, tienen que sacar al interno, trasladarlo hasta un centro psiquiátrico, no hay suficiente personal de cuerpo de custodia para todos los hospitales, para hacer todos los cuidados… Entonces, ¿cómo el privado va a estar en una situación adecuada cuando no hay anexos psiquiátricos? (Funcionario, ERON 2ª generación, 3ª semana de mayo de 2019)

Además de las descritas al inicio del numeral, una grave consecuencia de todo lo anterior es su incidencia negativa en el desarrollo del proceso resocializador, no solo de quienes padecen una afección psicológica o psiquiátrica, sino también de sus pares. PPL y funcionarios reportaron que esto se debe, por una parte, a que se reducen o anulan las habilidades y competencias psicoemocionales y cognitivas de los internos para el desarrollo de actividades y para su readaptación a la vida en sociedad:

[El taller de artesanías] tiene cupo para que trabajen 200 internos, pero en la actualidad, vienen 150. El monitor me dice que es difícil llenar el cupo porque la adicción a las drogas hace que la mayoría de los internos no quieran salir de los patios a trabajar. Según él, aproximadamente el 70% de la población de la cárcel tiene problemas de adicción a drogas. (…) Además, volviendo al tema de los cupos que no se utilizan, hay muchos internos que traen problemas desde la calle y prefieren no salir de los patios para evitar tener peleas con los otros internos. (Diario de campo, ERON 1ª generación, 3ª semana de abril de 2019)

(…) si usted entra a esos patios, el nivel de consumo de drogas aquí no es normal. El índice de consumo de drogas, de violencia, de apuñaleadas, de gente que se violenta unas entre otras porque no hacen nada sino estar todo el día encerradas consumiendo. Yo pasé 12 meses encerrada en el patio sin hacer nada. ¿Cómo se resocializa una persona que dura 12 meses encerrada sin tener nada qué hacer? Ociosa totalmente con problemas de consumo de drogas. (PPL, ERON 1ª generación, 1ª semana de abril de 2019)

Por otra parte, se afecta la sana convivencia de la comunidad penitenciaria en los distintos espacios de resocialización por los riesgos latentes que tales afecciones y patologías implican; por último, al no garantizar sus derechos fundamentales —en este caso, el de la salud—, los internos padecen una permanente reestigmatización y se entorpecen los propósitos psicosociales y de reeducación normativa, ciudadana y en valores.

### Alimentación

El derecho a la alimentación es conexo con los derechos de la salud, la vida y la integridad personal. La alimentación, como un mínimo de subsistencia, tiene dos componentes: el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental de estar protegido contra el hambre.[[21]](#footnote-22)

En la prestación del servicio, la USPEC es la institución responsable de la provisión de alimentos a las PPL. Para ello estableció un proceso con la Bolsa Mercantil de Colombia y hace una selección objetiva y transparente del ofrecimiento más favorable, teniendo en cuenta factores como la experiencia, la relación costo-beneficio y el efectivo cumplimiento en anteriores contratos similares de las empresas. Una vez adjudicado el contrato, las empresas contratistas se encargan de garantizar el suministro de alimentos a las PPL.[[22]](#footnote-23) Estas empresas contratistas son uniones temporales o consorcios que se encargan de la compra, producción, procesamiento, almacenamiento, transporte y distribución de alimentos y, en el desarrollo de sus obligaciones, contratan ingenieros de alimentos y nutricionistas para la elaboración de menús y dietas terapéuticas. En coordinación con el INPEC, se contratan y capacitan a las PPL en la manipulación y preparación de alimentos en los centros carcelarios. De acuerdo con reglamentos internos de cada ERON, se establecen horarios para la distribución de alimentos y el tipo de comidas al día que reciben las PPL. Una vez prestado el servicio, las empresas contratistas hacen el mantenimiento correctivo y preventivo que requieran las instalaciones carcelarias y las entregan limpias y en buen estado.

En materia de seguimiento, el INPEC realiza la inspección y vigilancia del servicio por medio del Comité de Interventoría y Seguimiento de Alimentación (CISA) y del Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación (COSAL) para la supervisión a la provisión de alimentos. También existen mesas de trabajo para la regularización de las condiciones higiénico-sanitarias conformadas por el Ministerio de Salud, Secretaría de Salud, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y la USPEC. En observación a la prestación del servicio, los obstáculos en la materialización del derecho a la alimentación para las PPL se podrían agrupar en cuatro aspectos de la cadena de prestación del servicio:

**a) Licitación y adjudicación:** En los ERON visitados se constató que la provisión de alimentos se realiza por medio de empresas contratistas especializadas y no por administración directa.[[23]](#footnote-24) En las entrevistas realizadas con las PPL y funcionarios del INPEC se hace la advertencia de posibles irregularidades en la adjudicación de los contratos de provisión de alimentos, pues pese a la falta de cumplimiento de las normas de compra, manejo, preparación y distribución de alimentos, algunas de estas empresas contratistas continúan obteniendo la adjudicación de los contratos.

**b) La provisión y distribución de alimentos por parte de la empresa contratista:** A pesar de la existencia de normas y procedimientos para la compra y abastecimiento de víveres destinados para la alimentación de la PPL, en algunos ERON se reportan serias irregularidades: empresas contratistas que realizan la compra de víveres de mala calidad, no adquieren cantidades suficientes de carne, pollo, pescado y frutas, y cambian alimentos del menú sin justificación o notificación alguna. Por ejemplo, las PPL reportan lo siguiente:

Pero es muy triste recibir los alimentos, al desayuno casi nunca llega la fruta. La respuesta es no hay frutas en el rancho. O tener que recibir una fruta en mal estado. Yo estoy en el patio de gestantes, somos 12 mamás que están lactando, mamás embarazadas, y hay veces no llega la alimentación que es … y ellas quedan con hambre. (Regional Noroeste, PPL ERON 3ra generación, 4ta semana de abril de 2019).

“Uy el tema de alimentación a mí personalmente me parece terrible. Sí, es muy poquito, mal preparados, traen el mercado en mal estado, porque si se supone que les compran a buenos distribuidores, el momento de cocinar la comida sale dañada, no lo dejan cocinar bien. ¿Y las PPL se quejan de la comida? “Todo el tiempo. Evidencian la comida dañada, o sea lo dicen con argumentos, generalmente casi siempre les dan la comida bien preparada, pero en mal estado”. (Regional Central, PPL ERON 1ra generación, 1ra semana de abril de 2019)

En aspectos relacionados con la manipulación y preparación de los alimentos, algunos identifican la falta de equipamientos para la producción de alimentos (cocinas) y almacenamiento (refrigeración) en buen estado. No obstante, en las entrevistas realizadas en los ERON fue recurrente la referencia a las dificultades con los tiempos de cocción y la distribución de raciones de bajo gramaje que inciden en el sistema inmunológico, y deterioran la condición de salud y bienestar de las PPL. Asimismo, las PPL reportaron tiempos prolongados de ayuno, de pasar hambre y sed, situaciones que vulneran el derecho a la integridad de las PPL[[24]](#footnote-25). Se identificó la distribución de tres comidas básicas de la siguiente manera: desayuno entre las 5h00 y 6h00, almuerzo entre las 11h y 12pm, y la cena entre las 15h00 y 17h00. Lo anterior, como lo señaló el Ministerio de Justicia y el Derecho, evidencia una prestación irregular del servicio ante los largos períodos de ayuno entre la comida del día anterior y el desayuno del día siguiente (12-15 horas entre comidas), lo que se traduce en problemas de salud para las PPL.[[25]](#footnote-26) Otro aspecto a señalar es la existencia de instalaciones inadecuadas para que las PPL puedan consumir sus alimentos. En algunos ERON las mesas y las sillas instaladas en los patios resultan insuficientes en relación con el número de personas privadas de la libertad; en otros, no existen comedores ni sillas y las PPL se ven obligadas a comer de pie o sentados en el piso en condiciones insalubres.(Diario de Campo)[[26]](#footnote-27)

(…) Y para mí, o sea, cuando llegué acá la primera impresión me sentí como un galpón de pollos, porque es que en el patio donde yo estoy hay celdas, las celdas tienen baño, y tenía que colocar el plato de comida encima de la taza del inodoro que hay una tablita, y sentarse a comer en una celda pequeña que el baño de mi casa era más grande que la celda. (Regional Viejo Caldas, PPL ERON 3ra generacion, 4ta semana de marzo de 2019).

Igualmente, en algunos ERON se evidencia la ausencia de higiene y controles necesarios que impidan el acceso de insectos, roedores y otras clases de plagas que pueden generar contaminación física, química y biológica de los alimentos produciendo proliferación de gérmenes que pueden alterar la comida.

**c) Seguimiento y evaluación de este servicio:** La prestación de un servicio como la alimentación requiere de mejoras continuas y oportunas y la figura de tercerización dificulta la integración de observaciones de manera oportuna. La participación de un representante –recluso- del Comité de Salud de cada patio en el Comité de Seguimiento (COSAL) es valorada positivamente y ha permitido el escalamiento de irregularidades a órganos de control. No obstante, las PPL consideran que el ejercicio de veeduría tiene un alcance bastante limitado dada la tolerancia institucional al incumplimiento contractual en el suministro de alimentos y la reiterada adjudicación a consorcios o uniones temporales que no eran elegibles por haber incumplido en ocasiones anteriores a sus obligaciones contractuales. Así entonces, informes detallados de las falencias en la prestación del servicio en relación con los estándares de calidad en la preparación, traslado y distribución de los alimentos presentados por el Comité de Seguimiento, incluidos en varios informes de la Contraloría General de la Nación, no han generado cambios sustanciales en la prestación del servicio ni en los procesos de contratación.

### Habitabilidad

El derecho a la habitabilidad en el contexto carcelario tiene que ver con la responsabilidad del Estado de brindar condiciones mínimas de vida digna y el respeto a la integralidad de la PPL en el tiempo de reclusión, como son la infraestructura, el acceso a servicios básicos en condiciones de salubridad e higiene y el respeto a los derechos fundamentales de las PPL en los ERON.

Aunque el hacinamiento constituye un indicador significativo de las condiciones carcelarias, y su aumento revela el deterioro de las condiciones de privación de la libertad, este aspecto, por sí mismo, no da cuenta de las condiciones de reclusión y de los problemas estructurales que enfrentan la PPL desde su ingreso a los ERON. Con el fin de superar el ECI y mejorar las condiciones de vida de la PPL, el Sistema Penitenciario y Carcelario definió un plan de trabajo para la construcción, mantenimiento y ampliación de la infraestructura física y un mejoramiento de la asistencia integral y las condiciones en la que las PPL habitan[[27]](#footnote-28). De acuerdo con la información recolectada es posible afirmar que los avances en relación con la habitabilidad de las PPL en condiciones dignas son muy limitados, pues más allá de aspectos relacionados con la infraestructura, persisten condiciones de escasez de bienes y servicios que promueven prácticas que vulneran los derechos fundamentales y obstaculizan el acceso y disfrute de este derecho en tres aspectos:

**a) Registro y distribución inicial de los PPL en patios y celdas de los ERON.** De acuerdo con la Ley 65 de 1993, una vez trasladas las PPL a los ERON, se realiza la valoración y clasificación de las PPL, por parte de la Junta de Asignación de Patios y Celdas.[[28]](#footnote-29) Aunque en el registro, las PPL señalan la implementación de brigadas de cedulación por parte de la Registraduría General de la Nación (RGN), continúan reportándose casos de reclusos en los ERON sin documento de identidad y, en algunos casos, sin registro de huellas dactilares que permitan el cotejo con organismos de seguridad, dando lugar al registro de internos con identidades falsas. Posterior al registro, las PPL reportan que, en algunos centros carcelarios, la designación de pabellones y celdas depende del libre arbitrio de las autoridades penitenciarias, sin previo estudio ni consideración de parámetros clave para la protección de sus derechos, en particular de su seguridad.

**b) Condiciones materiales de alojamiento:** La mayoría de los centros penitenciarios y carcelarios corresponden a inmuebles antiguos, en precarias condiciones físicas que no cumplen con los estándares de la arquitectura carcelaria. En los ERON de primera generación con altos niveles de hacinamiento se reporta el insuficiente abastecimiento de agua corriente para preparar alimentos, lavar utensilios y efectuar tareas de higiene personal y de agua potable para el consumo. Asimismo, se presentan cortes y racionamientos prolongados del servicio de electricidad, la ausencia de iluminación natural y artificial en celdas, la falta de circulación del aire e infraestructuras inadecuadas frente a las altas temperaturas en ERON ubicados en las regionales Norte y Viejo Caldas.

En algunos ERON, los trabajos de mejoramiento y ampliación física presentan demoras injustificadas, ausencia de inodoros y lavamanos, presencia de olores tóxicos y graves deterioros de paredes y techos de las celdas, patios y salones. Por ejemplo, en el ERON de Bucaramanga se registra lo siguiente:

“De cuatro inodoros que debería haber, tres no están. No es que estén rotos, es que no están; sólo queda un hueco en el piso. Se filtra agua por las paredes del techo (del baño de arriba) y las duchas tienen escapes. Nos dicen que han tenido que usar los lavamanos como orinales, porque no hay más” (Regional Oriente, Diario de campo ERON 1ra generación, 3ra semana de mayo de 2019).

**c) Acceso a espacios:** Una vez asignado el patio o la celda, las PPL se encuentran con los “cacicazgos” al interior del establecimiento y deben pagar por el espacio para dormir, el acceso a agua potable, así como el uso de baños y duchas. El acceso a un espacio está condicionado al pago de este.

“Él sí duerme en una celda. ¿Por qué? ¿Cómo lo logró? Pues le tocó pagar. Afortunadamente, los precios han bajado. Antes, cuando en las celdas había televisores y ventiladores, el cupo por una celda estaba en catorce, quince millones. Ahora, como prohibieron estas cosas, el cupo está en cinco, seis millones. Aun así, los precios varían, dependiendo de lo acondicionada que esté la celda. Igual, aquí no sólo hay que pagar por tener celda. El puesto en el piso también vale. Y en la hamaca. El que no paga tiene que dormir, sentado, en las escaleras. O poner su colchoneta en el baño. Aquí todo vale”. (Regional Oriente, Diario de campo ERON 1ra generación, 3ra semana de mayo de 2019)

En connivencia con el personal de seguridad y vigilancia de los ERON, “los plumas”, líderes de cada patio, se encargan de la administración de patios, regulan conductas y controlan el acceso a medicamentos, sustancias psicoactivas, celulares y la comida que se vende en la cárcel. Pese a la dotación de kits de alojamiento (colchoneta, cobija, almohada, sabanas) y los kits de aseo (jabón, cepillo de dientes, pasta dental) en los ERON, algunas PPL reportan tener que pagar para el acceso y disfrute de ellos. El acceso al aire libre que tiene las PPL, al menos una vez al día, es limitado o restringido por condiciones de hacinamiento, insuficiente número de guardias y también por aspectos de seguridad. Así, las PPL están expuestas a dos escenarios de control, que parecieran complementarios. El primero, el orden establecido por los ERON. Y el segundo mediante la dinámica impuesta por quienes manejan los patios; cobros, limitación de espacios, segmentación de las PPL, imposición de normas y castigos, entre otros. La imposición violenta favorece los altos niveles de violencia y trato abusivo, tanto de parte de los guardias contra los reclusos como entre los reclusos mismos, lo cual compromete la obligación del Estado de garantizar la vida e integridad física de las personas privadas de libertad.

### Atención psicosocial

En cumplimiento de los principios fundamentales de las reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, y en atención al respeto y tratamiento digno a las PPL, el Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia ha desarrollado una serie de programas y actividades en atención social integral[[29]](#footnote-30). Los servicios, por demanda, que se prestan en esta fase de atención son: i) la atención en familia, es decir, el acceso a las visitas presenciales y las visitas virtuales (VIVF) para fortalecer o reanudar relaciones de las PPL que están recluidas en ERON lejanos de sus círculos familiares y sociales; ii) la atención psicológica que se ofrece para la asesoría y acompañamiento en situaciones complejas[[30]](#footnote-31); iii) la asistencia jurídica, que atiende primordialmente trámites para la libertad condicional, redención de penas y brinda asistencia en derechos de petición, y iv) la asistencia espiritual, con la representación de diferentes credos y expresiones religiosas, que se brinda en todos los ERON visitados.[[31]](#footnote-32)

Uno de los obstáculos centrales en la oferta de estos servicios tiene que ver con el número reducido de funcionarios y profesionales (pasantes) disponibles para la atención y seguimiento de casos individuales o necesidades identificadas en los ERON visitados:

(…) “tan es así que para este establecimiento se tiene más de 5.000 internos, solamente hay una trabajadora social, ella se apoya mucho en los sicólogos, se apoya también en los dragoneantes, pero sabiendo que por solo proporciones se da cuenta uno que es una población bastante grande para una sola persona” (Regional Viejo Caldas, funcionario ERON 3ra generación, 4ta semana de marzo de 2019).

“En jurídica tengo una sola abogada, que es la jefe de jurídica, ella tiene que manejar 3.900 expedientes que son todos los privados de la libertad y sus colaboradores son estudiantes de derecho, mismos guardianes o personas que tienen voluntad de trabajar.” (Regional Central, funcionario ERON 2da generación, 3ra semana de mayo de 2019).

Igualmente, persiste la ausencia de espacios adecuados para el desarrollo de actividades grupales sin la disposición de mesas, sillas, ni materiales necesarios para las actividades, particularmente en servicios religiosos. En los días dedicados al servicio o ceremonia colectiva para todos los credos, esta carencia obliga a cada grupo religioso a realizar su servicio en las diferentes esquinas de los patios, causando una alta contaminación auditiva y generando, en ocasiones, conflictos entre las PPL.

De lo anterior, se concluye que las barreras y características generales que se presentan en los servicios esenciales en salud, alimentación, habitabilidad y en la asistencia psicosocial, jurídica y espiritual limitan la garantía de las condiciones materiales mínimas de las PPL en esos aspectos. En esa medida se restringen las posibilidades reales de resocialización de las PPL debido a que el desarrollo personal se ve limitado por el deterioro de las condiciones físicas y psicológicas de las personas, al tiempo que no genera una adaptación propicia al contexto de la vida carcelaria.

## Diseño, aplicación y seguimiento de la metodología para Planes de acción y sistemas de oportunidades PASO, plan ocupacional y planes de tratamiento.

Esta sección del documento aborda el diseño, la implementación y el seguimiento del Plan de Acción y Sistema de Oportunidades, Plan Ocupacional y Plan de Tratamiento Penitenciario desde la comparación entre lo que establece la normatividad y la metodología definida, y la manera como realmente se lleva a cabo en los ERON. Este abordaje permite identificar elementos que facilitan el cumplimiento de lo establecido, así como los principales cuellos de botella que se presentan y la manera como estos limitan el logro de los objetivos del tratamiento penitenciario en las PPL, especialmente en términos de la progresividad. Igualmente se identifican las principales debilidades de las actividades y programas de tratamiento penitenciario.

De acuerdo con la Ley 65 de 1993, la pena tiene función protectora y preventiva y su fin fundamental es la resocialización. La resocialización es entonces entendida como una política que permite a las PPL el ejercicio de su derecho al trabajo (en consideración a sus aptitudes y capacidades), y al acceso a actividades de tipo educativo, preventivo y formativo que permitan cambios en su comportamiento y su rehabilitación social dentro del marco legal para poder vivir en comunidad.

La Resolución 2521 de 2006 aprueba y adopta la metodología PASO en los ERON, cuyo objetivo es hacer del interno un sujeto activo de cambio durante el proceso de tratamiento, sin la necesidad de una excesiva concentración en el aspecto disciplinario. En su formulación, contiene las actividades y programas de tratamiento penitenciario que ofrece el ERON a las PPL con la finalidad de “contribuir al desarrollo y resignificación de sus potencialidades” (INPEC, 2018) tanto para su vida intramural como para cuando gocen de la libertad. Este se organiza en tres niveles definidos como “PASOS”, cada uno de los cuales tiene un objetivo específico frente al tratamiento de las PPL y está estrechamente asociado con las fases de tratamiento penitenciario y con las actividades que se pueden desarrollar en cada una de ellas, como a las respectivas condiciones de seguridad y espacios de movilidad de las PPL. El PASO debe tener dos enfoques, el de gradualidad, en el sentido de que las actividades contribuyan paulatinamente a los cambios esperados en las PPL, y el de progresividad, entendiendo que las potencialidades se van consolidando y fortaleciendo al ir pasando por las fases de tratamiento y los PASOS. Además, las horas de participación en las actividades generan redención de la condena. Tres horas de actividad en educación redime una hora de pena y dos horas en actividades de trabajo redime una hora de pena. En el Anexo 5, la Tabla 1 presenta el PASO, teniendo en cuenta los distintos elementos que lo componen de acuerdo con la normatividad y metodología establecidas.

El PASO se hace operativo a través de dos herramientas: el Plan Ocupacional (PO) que contiene la oferta de actividades y programas de tratamiento penitenciario del ERON, desagregado por enseñanza, educación y trabajo y el Plan de Tratamiento Penitenciario (PTP) que establece la vinculación y participación de las PPL a dicha oferta.

**Diseño:** Se encontró que el PASO tiene un diseño acorde con los objetivos de la resocialización en tanto aborda integralmente las dimensiones personal, familiar y socio laboral de las PPL a través de actividades que están claramente establecidas, clasificadas de manera gradual a partir de un enfoque cognitivo conductual que incentiva el avance por pasos de las PPL y posibilita el fortalecimiento de sus características y condiciones.

En las visitas a los ERON se identificó que el principal criterio utilizado para la definición de los contenidos del PASO es la viabilidad de la ejecución de las actividades de tratamiento penitenciario.

Para determinar esta viabilidad, se tienen en cuenta características del ERON relacionadas con la infraestructura y la dotación (los espacios físicos disponibles, sus características, ubicación y la dotación de equipos, herramientas y materiales); el recurso humano disponible (cantidad de personas, perfiles y las funciones que desempeñan en el ERON) y la movilidad y seguridad para los desplazamientos en el ERON.

Otro aspecto a considerar para determinar la viabilidad de las actividades de tratamiento penitenciario se refiere a las características y requerimientos para su operación (horarios, definición de los salones, secuencia de las clases, entrega de insumos, contabilidad de las actividades productivas, entre otros).

Dado que las características de los ERON no cambian en el tiempo, es muy común que también se mantengan las actividades de tratamiento penitenciario, y que, si se introducen ajustes, éstos sean principalmente en términos de: 1) la cantidad de PPL que involucra de acuerdo con el alcance de la actividad, 2) la dotación de equipos y materiales y 3) el desarrollo de procesos de formación específicos que surjan para un año en particular. Tanto para aumentar cupos como para incluir nuevas actividades, es necesario que el ERON presente una propuesta en la que se justifica y caracteriza la actividad, y contar con su posterior aprobación desde el nivel central. De esta forma, son limitadas las posibilidades desde el diseño del PASO para generar una oferta dinámica que se ajuste tanto a la demanda de las PPL como a posibles ofertas que puedan existir desde actores externos que quisieran vincularse a la oferta de los ERON. Esto genera un cuello de botella relacionado con la falta de dinámica y adaptabilidad desde el diseño del PASO.

En las visitas se identificó que no es frecuente la presentación de propuestas para nuevas actividades o para hacer más pertinentes las existentes. Desde los ERON se considera que no hay incentivos para hacerlo dado que en el nivel central hay limitación de recursos para la creación y ampliación de actividades. Lo anterior es una dificultad adicional para hacer dinámica y adaptable el diseño del PASO como se presenta en el siguiente testimonio.

Bogotá nos da un tope que no nos podemos pasar, o sea el total del establecimiento más un veinte por ciento de actividades, entonces, pero de acuerdo al sobre cupo, al que tenemos demasiado o sea nos dan un máximo y está totalmente desbordado para la capacidad de internos que tenemos acá, entonces cada año se hace un estudio del plan ocupacional de actividades entonces se solicita la modificación y la ampliación de cupos a Bogotá. Estamos inclusive estamos a espera de una modificación del plan ocupacional porque tenemos en este momento aproximadamente ciento cincuenta internos sin actividad. (funcionario ERON 1ra generación, 2da semana de abril de 2019).

Se evidenció que en la definición de los contenidos del PASO participan el director, los responsables de atención y tratamiento y de cada una de las actividades de tratamiento penitenciario y miembros de la JETEE.

**Implementación:** A pesar de las restricciones que enfrenta el ERON en la definición del PASO, en términos de recursos y de las posibilidades de ampliar o crear actividades, y con el propósito de beneficiar al mayor número de PPL en su tránsito por el proceso de resocialización, los ERON establecen y aplican criterios para gestionar de la mejor manera el PASO. A continuación, se presentan los criterios identificados en los ERON visitados.

Asignación de las PPL a los patios. Esta asignación busca que la movilidad de las PPL del patio al área donde desarrolla la actividad de tratamiento no se constituya en una limitación y que, por el contrario, sea fácil y ágil, manteniendo las condiciones de seguridad. Por ejemplo, las PPL con actividades en espacios abiertos o zonas externas son asignadas a patios cercanos a dichos espacios. Se minimizan así las restricciones de la salida de los patios; por ejemplo, se prescinde de una persona de custodia que acompañe el desplazamiento de las PPL. Además, posibilita que, al tener menos demoras en acceder a las actividades, las PPL puedan desarrollar la totalidad de las actividades en los horarios establecidos. Se propende también para que las PPL clasificadas en una misma fase se ubiquen en los mismos patios, buscando mejores condiciones de convivencia y en esa medida menos eventos que pueden impedir la salida de las PPL de los patios y, por lo tanto, la realización de las actividades de tratamiento.

Las PPL comentan que a pesar de estar asignados a patios que están cerca de las actividades, hay ocasiones en las que el personal de custodia no les permite la salida de los patios sin justificar las razones para esa decisión y pierden la posibilidad de asistir a las actividades. De la misma forma, algunas dicen que las asignan a patios donde las condiciones son difíciles y se presentan muchos desórdenes que impiden su salida a las actividades. Un ejemplo de este tipo de medidas es el caso de un ERON donde se encontró que todas las PPL que tenían problemas de convivencia eran asignados a un mismo patio, de tal forma que en los otros patios se disminuyeran este tipo de problemas y así contribuir a facilitar la movilización de las PPL en los demás patios. Finalmente, muchas veces se manifiesta tensión al priorizar la seguridad frente a las actividades de tratamiento. Esta tensión es común en los ERON en la medida que muchas veces el cuerpo de custodia y vigilancia y, en general, la dirección de los ERON, al darle prioridad a la seguridad no favorecen condiciones que promuevan las posibilidades del tratamiento penitenciario, tal vez por falta de sensibilidad frente al tema y compromiso con sus actividades.

Asignación de las PPL a las actividades a partir de criterios objetivos. Se establecen en algunos ERON criterios objetivos para asignar las PPL a las actividades de tratamiento con el propósito de mejorar su gestión y lograr transparencia. Entre los criterios identificados se destacan: 1) la PPL con mayor antigüedad en el ERON tiene prioridad para acceder a la actividad; 2) la coincidencia del perfil o la experiencia de las PPL con lo que requiere una actividad específica; 3) los intereses o necesidades de las PPL establecidas a partir del diagnóstico elaborado en el ERON o las solicitudes de las PPL; 4) el buen desempeño de la PPL en otras actividades en las que ha participado; 5) la pertenencia a poblaciones diferenciales, como por ejemplo, los adultos mayores vinculados al manejo de huertas en el uno de los ERON visitados. Las PPL hacen la solicitud para ingresar a una actividad a través de derechos de petición o solicitudes escritas al área de tratamiento penitenciario que envían con el representante de Derechos Humanos o el anunciador de su patio. Algunas PPL consideran que hay falta de claridad en los criterios a través de los cuales se hacen las asignaciones, que en ocasiones son sorpresivas, e incluso hubo testimonios con relación a que los cupos podrían tener un valor monetario como se presenta en el siguiente testimonio.

Aquí todos los descuentos se mueven por medio de plata, si tú tienes plata y puedes pagar o subir a un descuento, bueno, vas derecho, te lo digo porque, llevo 5 años en esta cárcel y varias veces, yo mismo he pedido acá a varios funcionarios, y me han dicho “¿cuánto hay?”, no digo nombres ni nada pero ¿Cuánto hay?, eso es todo, entonces aquí para coger un descuento bueno tenemos primero que aportar, pagar y sube al rancho, y sube al expendio y sube a paso final, imagínese, yo estoy en fase confianza, que debía estar era afuera, fase confianza, y en este momento todavía me tienen aquí, por qué, porque no tengo la situación económica para pagar (persona privada de la libertad 3ra generación, 1ra semana de abril de 2019).

Rotación de las PPL por las distintas actividades. Las actividades de tratamiento penitenciario varían frente a la cantidad de horas asignadas semanalmente, así como a la proporción de redención que otorgan y al valor de la bonificación. Con el propósito de que haya equidad en la asignación y que las PPL pueden disfrutar de los distintos beneficios, y desarrollar conocimientos y habilidades, en los ERON se hace rotación entre actividades. Se permanece en promedio seis meses en cada actividad y algunas PPL entienden la rotación como beneficiosa para todos por lo cual en ciertos casos no se generan problemas ante cambios de una actividad “más atractiva” a una “menos atractiva” en términos del tipo de labor que desarrollan y de la redención y bonificación que otorgan. En otros casos, la rotación generaba algunas molestias por la falta de continuidad de las actividades emprendidas, con la consecuente limitación en fortalecimiento de conocimiento o del dominio de un oficio.

### 2.3.1. Plan Ocupacional y Plan de Tratamiento Penitenciario

Como ya se mencionó, el PASO se hace operativo a través del Plan Ocupacional (PO) que contiene la oferta de actividades y programas de tratamiento penitenciario del ERON y del Plan de Tratamiento Penitenciario (PTP) que establece la vinculación y participación de las PPL a dicha oferta. A continuación, se precisa en qué consiste cada una de estas herramientas y las circunstancias que se presentan en su diseño, implementación y seguimiento en relación con el tratamiento penitenciario.

El PO precisa el número de cupos máximo en cada una de las actividades de tratamiento penitenciario, aquellos que están asignados y los que están disponibles. Cada una de las actividades está organizada de acuerdo con el nivel de PASO, el proyecto y la actividad a la que pertenecen. También especifica el lugar físico en el que se desarrolla la actividad y cuantas PPL atiende en cada uno de esos espacios. En el Anexo 2 se presenta la oferta de actividades de tratamiento penitenciario de los ERON.

**Implementación:** En relación con la gestión del PO se identifica que la cantidad total de cupos para las actividades de tratamiento penitenciario no es suficiente frente a la demanda total de las PPL. Es decir que hay un déficit de oferta. A pesar de esto, una vez se asignan los cupos disponibles a las PPL, algunas dejan de asistir por falta de interés, enfermedad, traslados a otros establecimientos, entre otros, con lo cual se liberan cupos. Para minimizar esta situación, que de no resolverse de manera rápida agrava la escasez de cupos, los ERON publican en los patios las vacantes y los perfiles requeridos, divulgan videos informativos, motivan personalmente a las PPL, tratan de asignar a las PPL que ingresan provenientes de otros establecimientos y que, por lo tanto, ya están clasificadas en fase de tratamiento, y finalmente atienden las solicitudes o peticiones[[32]](#footnote-33) de las PPL sobre asignación a actividades. A pesar de estas estrategias reconocidas por algunas PPL, otras consideran que pasa mucho tiempo antes de lograr la reasignación de esos cupos.

**Seguimiento:** El seguimiento a los PO se hace de manera permanente, especialmente para establecer los cupos efectivamente utilizados, las asignaciones a actividades específicas, la duración de las PPL en cada una de las fases y los resultados de las actividades productivas, entre otros. Esto permite establecer, para cada una de las PPL, la situación en la que se encuentra en relación con el tratamiento penitenciario. Los informes son mensuales y trimestrales y se reportan a las direcciones regionales y al nivel central y se destaca que toda la información de seguimiento se mantiene actualizado en tiempo real en el sistema de información (SISIPEC). El seguimiento también se lleva a cabo a través de videoconferencias en las que se reportan los avances en la gestión del PO. Este seguimiento identifica únicamente la cantidad de PPL asignadas a cada actividad, pero no permite aproximarse, por ejemplo, a la cantidad de cupos que se podrían ampliar o al número de cupos que se requieren en cada actividad, ni a las razones por las cuales hay cupos si utilizar o a la definición de mecanismos para mejorar la gestión del PO en el ERON. En ese sentido, el seguimiento no permite comprender la situación específica de cada ERON y en esa medida no es una herramienta que genere información para la toma de decisiones.

Por su parte, el PTP es una carpeta que debe contener un concepto integral de las PPL basado en la información referente a su evaluación, diagnóstico, clasificación, seguimiento y proyección desde el momento en que ingresa al ERON hasta cuando lo deja. El concepto se construye a partir de la aplicación de instrumentos y herramientas entre las que se destacan la cartilla bibliográfica, el Instrumento de Valoración Integral a Internos y Condenados (IVIC.2.0), que establece el riesgo de reincidencia en el delito, y entrevistas. De la misma forma, incorpora conceptos jurídicos, de seguridad y psicosociales. El PTP se actualiza a medida que se avanza en las actividades y se aprueban los factores objetivo y subjetivo de las distintas fases. La formulación y aplicación del PTP, la recomendación sobre las actividades a las que se asignan las PPL y el seguimiento a dichas actividades son responsabilidad del CET. Es la JETEE quien asigna y hace seguimiento al avance de las PPL en las distintas actividades de tratamiento penitenciario.

**Diseño:** En cuanto al PTP, los funcionarios consideran que está bien diseñado porque cuenta con normatividad, tiene herramientas y la aplicación de la metodología ofrece resultados a algunas PPL que después de pasar por el PASO tienen cambios significativos en su vida[[33]](#footnote-34), tanto en aspectos comportamentales como sociolaborales. La normatividad también permite a los ERON la definición y clasificación correcta de las actividades y a los funcionarios la toma de decisiones acertadas en torno a las PPL. Sin embargo, cuando se aborda la manera como se diseña el PTP de cada PPL se encuentran cuellos de botella relacionados con la deficiente información, en la medida en que no se logra entrevistar de manera individual y con el alcance requerido, y a que en muchas ocasiones lo que se ofrece a la PPL no corresponde con sus necesidades, intereses y expectativas.

**Implementación:** La siguiente narrativa presenta como se implementa de manera generalizada el PTP en los ERON.

Siempre lo primero que se determina cuando un PPL llega es que llega a una primera etapa … de observación, diagnóstico y clasificación y de acuerdo con todos unos factores objetivos y también subjetivos como son su personalidad, su comportamiento, cómo me contesta en la entrevista, y objetivos es el delito que él ha cometido, entonces así mismo se determina entonces cómo va a quedar ubicado (funcionario ERON, 3ra generación, 4ta semana de marzo de 2019)**.** Tiene una falencia laboral entonces lo ubicamos en educativa o tenemos una actividad laboral, y tiene que participar en la actividad de Cadena de Vida o de RIV o perdón o de PIPAS, pero eso también depende del delito entonces lo ubicamos en un programa de estos. (funcionario ERON 2da generación, 2da semana de abril de 2019)

Actividades progresivas. En las visitas se evidenció la progresividad de las actividades de acuerdo con el contexto de cada ERON. Así, en la fase de alta seguridad se realizan principalmente actividades de educación que se puedan llevar a cabo en zonas denominadas educativas que están en las mismas áreas que los patios y algunas actividades de trabajo como artesanía, telares y tejidos que se desarrollan dentro de los patios. Igualmente, las actividades de trabajo que se realizan en la fase de mediana seguridad son de carácter productivo como el rancho interno, el asadero, la panadería, entre otros y, finalmente, las de mínima seguridad o confianza son, por ejemplo, el rancho externo, las granjas externas, en donde las PPL tienen la sensación de estar a un paso de la libertad.

Elementos de la progresividad. Desde las narrativas de las PPL que participan en esas actividades como las de los funcionarios y la observación en las visitas de la evaluación, se evidencia que hay una progresividad en las actividades en términos, por ejemplo, de la responsabilidad que tiene la PPL. En el caso de la educación, la principal responsabilidad es con ella misma, mientras que en un proceso productivo se amplía a todo el grupo y con la elaboración misma del producto. En las actividades de trabajo se va fortaleciendo el tema de la confianza, en relación por ejemplo con el tipo de herramientas y utensilios a los que acceden (cuchillos, guadañas, machetes). Igualmente, el esfuerzo es diferente de acuerdo con la actividad, va avanzando de algunas horas de dedicación a la semana a un promedio de ocho horas de dedicación casi todos los días de la semana, y cada vez en labores que requieren mayor habilidad o esfuerzo físico. Las siguientes citas muestran, por un lado, que hay progresividad en las actividades que realizan las PPL y que se propende a que las PPL, cuando van a quedar en libertad, logren desempeñarse en actividades que tienen bonificación para lograr así disponer de ciertos recursos económicos y, por el otro, a que las PPL también conozcan la secuencialidad de las actividades.

Entonces cuando vemos que de educativa ya salió, ya le podemos poner un trabajo y así mismo van las fases. De mediana, ya después de un taller la podemos ubicar en lavandería, o en un proyecto productivo, …. la idea es que ya lo último es el rancho, que es un proyecto donde ellas ganan algo económico, la idea es […] que las señoras salieran con platica. Salen y muchas no tienen nada, otras sí. Pero la idea era, las que ya están en mínima, o mediana, a su rancho donde ganen algo y que sí vimos el cambio de que es una persona socializada **(**funcionario ERON 1ra generación, 1ra semana de abril de 2019).

Inicia como una secuencia, empieza con educativas y como que si te adaptas te quedas. Bueno, es que yo ya soy bachiller y ya no quiero estar acá dependiendo tu fase. No puedes estar en todos los descuentos. Yo no puedo decir: estoy acá en fase de observación o de alta, me quiero ir para productivo. No, porque te clasifican. Si dentro de las posibilidades te pueden poner, el aspecto subjetivo, es que todo en la vida se gana (persona privada de la libertad 3ra generación, 1ra semana de mayo de 2019).

La motivación de las PPL y la progresividad. La progresividad del tratamiento penitenciario depende en parte de la motivación de las PPL, las cuales manifestaron que valoran la posibilidad de tener actividades, salir del patio, usar el tiempo de manera productiva, fortalecerse como persona y aprender oficios, al mismo tiempo que redimen la pena. En muchos casos, el tratamiento penitenciario le ofrece a las PPL por primera vez la opción de realizar actividades lícitas en aspectos productivos. Sin embargo, al ser voluntaria la participación, algunas PPL toman la decisión de cumplir la pena en los patios y no recibir ni servicios ni redención (en este grupo se encuentran, por ejemplo, PPL que consideran que tienen mejores condiciones de vida estando en los ERON que en la calle en libertad). También se genera desmotivación en las PPL cuando se presentan casos en que jueces de ejecución de penas no tienen en cuenta el avance y cumplimento en el proceso de tratamiento penitenciario de las PPL para ofrecer beneficios, como se expresa en el siguiente testimonio.

¿para qué? Si los jueces niegan la libertad, o sea, en otras palabras, te hacen pagar una condena, una cadena perpetua, 100% la pena cumplida, la totalidad de la pena, si son 30 años, 30 años de prisión, no te tienen en cuenta la resocialización que ellos dicen internamente, así usted se comporte bien acá, no te tienen en cuenta eso (persona privada de la libertad 3ra generación, 1ra semana de abril de 2019)***.***

Es importante aclarar que se presenta un cuello de botella porque algunos delitos no tienen redención y como el PASO establece que todas las PPL deben participar en la metodología, se genera una contradicción para las PPL. La falta de motivación de las PPL implica que no tienen interés en participar en el proceso y en esa medida tienden a abandonarlo o a no realizar las actividades de la manera que está establecido y, por lo tanto, no se logran los propósitos de estas.

A continuación, se presentan los principales cuellos de botella del tránsito de las PPL por el proceso progresivo de tratamiento penitenciario, los cuales dificultan el logro de los objetivos en relación con la resocialización.

La oferta de actividades no corresponde con el perfil e intereses de las PPL. Una persona privada de la libertad, con título de bachiller e incluso de profesional, es asignada a un CLEI[[34]](#footnote-35) para redimir pena, pero sin adquirir nuevos conocimientos ni realizar una actividad que le motive y le sirva para su proceso de formación, como lo evidencia el siguiente testimonio.

ya hace 3 años soy bachiller y me tienen archivado en talleres, no me dan la oportunidad ni de barrer con una escoba, aunque sea, para ganarme mi bonificación …. y yo acá estudiando dizque para hacer algo, y todavía estoy haciendo eso (persona privada de la libertad 3ra generación, 1ra semana de abril de 2019).

La encuesta a los ERON mostró que 9,6% de las respuestas a la pregunta que indaga por las limitaciones que identifican los funcionarios de los ERON para el desarrollo de las actividades de tratamiento penitenciario se refiere a la falta de coincidencia entre el perfil de las PPL y el perfil requerido. También se observó que la JETEE es el órgano colegiado que define y asigna a la PPL la actividad que va a desarrollar, y que la PPL no tiene la posibilidad de escoger la actividad. Por otra, parte, en las visitas a los ERON, se evidenció que las PPL solo cuentan con el PTP como herramienta para establecer qué actividades quieren realizar durante su permanencia en el ERON. Por otra parte, la PPL no cuenta con una herramienta que de manera integral, concreta y evidenciable e incorpore los demás aspectos de la vida de la PPL, tanto durante su tiempo en reclusión como en libertad.

Hay incentivos para preferir las actividades de trabajo frente a las de educación. Si bien la educación es altamente valorada en el proceso de resocialización, esta tiene proporcionalmente menos horas de redención que el trabajo, por lo cual las PPL tienden a desertar cuando encuentran cupos en trabajo en donde, además, pueden recibir una bonificación. Es por ello por lo que se genera un exceso de demanda por actividades en trabajo, teniendo en cuenta que los cupos en este son muy inferiores a los de educación.

Déficit de cupos en actividades y programas de tratamiento penitenciario. Algunas PPL manifestaron que los programas transversales, al ser obligatorios de cursar en el año en que se realiza la valoración de cambio de fase, se constituyen en una “traba” para el proceso, porque por la restricción de cupos no los logran tomar con oportunidad. Igualmente, consideran que la lentitud en la certificación de las horas de redención se debe a la burocracia de la entidad. Adicionalmente, y como ya se ha mencionado antes, se presenta un déficit de cupos en actividades especialmente en aquellas de trabajo, en particular las denominadas de “corrido”, que se caracterizan porque la dedicación es de 6 días a la semana, 8 horas diarias, teniendo una ocupación de tiempo completo y mayor redención. El alcance de este déficit en un ERON visitado se presenta en el siguiente testimonio:

Pero las actividades de paso medio no son para todos porque podemos tener 1.000 internos en fase Mediana y tenemos solamente actividades de paso medio lo que se llaman corridas que descuentan más tiempo, tenemos por ahí 150 cupos **(**funcionario ERON 3ra generación, 2da semana de abril de 2019).

En uno de los ERON visitados hay solo 200 cupos para trabajo y 1.000 para educación. Dado que los cupos para trabajo son insuficientes, muchas PPL a pesar de no estar interesadas en educación, terminan realizando actividades de educación. Sin embargo, hay que resaltar que en otro ERON visitado, contrario a lo que ocurre en el caso anterior, hay cupos disponibles en el plan ocupacional para nuevas PPL que ingresen o para satisfacer la demanda de los actuales. En ese ERON no se cuenta con suficientes PPL para asumir trabajos de ranchero, recuperador ambiental, entre otros. Hay entonces un contraste entre ERON donde hay déficit de cupos y otros pocos, en donde no se logran completar los cupos de actividades correspondientes a las fases de mediana y mínima seguridad. Una consideración adicional: cuando la pena es muy larga el tiempo que las PPL deben permanecer en alta seguridad es también largo y, así su evolución en la fase sea favorable y el juez le haya otorgado beneficios, el no haber cumplido con el porcentaje de la pena para el paso a mediana le impide acceder a actividades consistentes con su evolución, lo que se convierte en una restricción para la progresividad. Así, el no disponer de un manejo diferencial frente al tratamiento penitenciario entre penas de distinta duración es otro aspecto que se presenta como lo evidencia en siguiente testimonio:

Condenados a 90 meses, que los traigan apenas tengan la condena o sea el modelo [de este ERON] está pensando desde el sistema progresivo, desde el plan de acción y el sistema de oportunidades para que en 90 meses ellos pasen por todo lo que nosotros ofertamos y el modelo sea exitoso, pero en la realidad ¿qué tenemos? tenemos PPL que están en fase de confianza y les faltan 189 meses, qué hacemos con ellos si el modelo de nosotros es a 90 meses, incluyendo alta, mediana, mínima y confianza y si nos traen a alguien que le faltan 189 meses y está en confianza ¿Qué hacemos con él? (funcionario ERON 1era generación, 2da semana de abril).

Carencia de recurso humano idóneo para algunas actividades: Otro aspecto que rompe con la progresividad es que no se dispone en muchas ocasiones del acceso al recurso humano idóneo para actividades que permitan la cualificación y profundización de los aprendizajes o su certificación. Por ejemplo, licenciados en educación que efectivamente puedan ofrecer contenidos acordes con los planes curriculares y valorar a las PPL, o instructores idóneos para la formación en oficios que demandan un conocimiento específico que no lo tienen las PPL o el personal del INPEC.

**Seguimiento a las PPL** La valoración de las PPL es un elemento definitivo para la progresividad del PTP que se lleva a cabo, principalmente a través de dos tipos de seguimientos al PTP: el seguimiento en fase, que se realiza mínimo cada seis meses por parte del equipo interdisciplinario y el seguimiento para cambio de fase de tratamiento, que lo realiza el CET; para los dos seguimientos se tienen criterios establecidos[[35]](#footnote-36). Estos seguimientos se alimentan además de otras valoraciones como son la de conducta, la certificación de horas de redención que son trimestrales, la de desempeño en las actividades que es mensual y el registro diario de asistencia a las actividades.

Además, se encontró que, para el seguimiento de las PPL, se cuenta con recursos normativos y metodológicos que establecen criterios claros y estandarizados de valoración de los factores objetivos y subjetivos, los cuales se aplican en los ERON. Por otra parte, que el tratamiento penitenciario se fundamente en el desempeño, la conducta y la valoración genera incentivos adecuados desde los propósitos del tratamiento penitenciario y consistentes con el enfoque de progresividad y el logro de la resocialización. Lo anterior permite, como se aplica en la práctica, que alguien que no cumpla con la participación en al menos el 80 % de las actividades educativas sea mal calificado y por esa razón no logre cambiar de fase En los ERON manifestaron que el desempeño de las PPL es responsabilidad del guardia a cargo de cada actividad y que, tanto en educativas como en trabajo, la valoración se hace a partir de criterios como, por ejemplo, la asistencia, el comportamiento, el interés, el respeto, la creatividad y la calidad del trabajo.

No obstante, se presentan cuellos de botella en el seguimiento a las PPL, los cuales inciden de forma negativa en su proceso de resocialización, como se presenta a continuación.

Factores objetivos y subjetivos de valoración. Un primer elemento que genera tensión y dificultad en la valoración de las PPL, en algunos ERON, es la poca relevancia que algunos miembros del CET otorgan a lo que establece la norma en relación con los factores subjetivos como el desempeño y cumplimiento en las actividades de tratamiento penitenciario. Esto repercute en valoraciones que tienden a desconocer los aportes de las actividades de tratamiento y se considera negativo en la medida en que desmotiva a las PPL y desconoce el propósito del tratamiento penitenciario.

Entrevistas y seguimiento individual. Otro elemento que incide en la valoración es la dificultad para lograr la entrevista individual con cada una de las PPL con el alcance y las características que establece la norma, debido a la carga laboral y las condiciones en las que operan los CET. En efecto, son miembros de este órgano quienes deben verificar las evidencias o soportes del cumplimiento de las PPL en su proceso de tratamiento penitenciario, los cuales provienen de fuentes de información diferentes; por un lado, lo jurídico que incluye entre otros, el porcentaje cumplido de la pena , las horas de redención validadas[[36]](#footnote-37) y nuevos requerimientos judiciales; por otro, el tratamiento penitenciario que se refiere a la asistencia y el desempeño en las actividades que participan las PPL incluidos los PPTP ; la conducta, etc. Realizar las tareas previstas (en particular la entrevista), generar esos soportes y acopiar toda esa información para cada una de las PPL que están en valoración de cambio de fase demanda personal idóneo y una disponibilidad de tiempo importante de las personas encargadas de emitir y montar las evidencias. En muchos casos, este tipo de situaciones implica que los reportes de seguimiento de las PPL no se hagan con la oportunidad, el alcance, la profundidad y la calidad requeridos, en la medida en que las personas que los elaboran no son ni suficientes y en muchos casos no son idóneas para ello. Es así como estos problemas de valoración implican que el proceso de resocialización no se lleve a cabo de la manera en se establece. El siguiente testimonio presenta la falta de oportunidad.

Porque es que solamente lo [programa de inducción al tratamiento penitenciario] hice ahora en septiembre y llevo cinco años acá. Lo hice en septiembre y hay un error grandísimo con lo de inducción; porque es la hora que no he podido pasar a mediana, porque hay un problema allá en la 26, y no nos han traído los certificados de inducción. Estos meses de octubre, noviembre, diciembre, enero, febrero, marzo, no me los pueden dar hasta que haya…[certificado] (persona privada de la Libertad, 1ra generación, 1ra semana de abril de 2019).

Retos tecnológicos. A lo anteriormente presentado, se agregan limitaciones tecnológicas relacionadas con el acceso a internet y la operación del sistema de información SISIPEC, el cual contiene los seguimientos a las PPL y los respectivos soportes. Por lo anterior, se genera congestión en el proceso de seguimiento a las PPL y, dado que es un procedimiento tan estratégico para el proceso de resocialización, los ERON focalizan sus esfuerzos en esta actividad, por lo que, otras actividades que son responsabilidad de estos funcionarios se rezagan, como, por ejemplo, solicitudes de las PPL en otros aspectos, la clasificación de las nuevas PPL, la oferta de los PPTP y sobre todo el seguimiento en fase, el cual muchas veces no se lleva a cabo. En uno de los ERON que hizo parte de la evaluación, en el momento de la visita (mayo de 2019), se estaban tramitando solicitudes de octubre de 2018. Así, los retos tecnológicos generan demoras en el desarrollo del proceso de resocialización.

Cambio de fase de tratamiento: Finalmente, en las visitas se identificó que, si bien los seguimientos de cambio presentan cuellos de botella, tal vez el punto más crítico en la valoración de las PPL para el cambio de fase se da entre las fases de alta y mediana seguridad. Por un lado, una gran cantidad de PPL la solicitan o logran cumplir con los requisitos y por el otro, se requiere de un rigor para hacer esta valoración, en la medida en que se otorgan beneficios a las PPL que de ser mal utilizados implican riesgos para su seguridad y la de las demás PPL (fugas, conductas violentas).

**Seguimiento a los planes de tratamiento penitenciario** Otro tema sobre el cual se indagó en relación con el PTP fue el seguimiento que se hace a su avance en los ERON. A partir de los testimonios, se encontró que los funcionarios no llevan a cabo un seguimiento sistemático y continuo de los PTP, únicamente se reporta el seguimiento para cambio de fase y algunas veces en fase, cuando ocurren cosas particulares (mala conducta, remisión, etc.). En dichos seguimientos se revisan y actualizan los PTP y se introducen ajustes frente a las actividades a realizar, nuevos requerimientos judiciales, la redención y la definición de posibles beneficios a los que pueden acceder las PPL.

### 2.3.2. El recurso humano en el tratamiento penitenciario

Dado que en la indagación fue reiterativo, por parte de la mayoría de los entrevistados y participantes en las distintas actividades desarrolladas en la evaluación, que la principal limitación que se presenta para la implementación del tratamiento penitenciario es el recurso humano, se consideró fundamental destinar un apartado a la presentación de los principales cuellos de botella que generan las características y condiciones del recurso humano de los ERON tanto para el PASO como para el PO y el PTP, algunos de los cuales se ya se han mencionado, y que, por lo tanto, inciden negativamente en el desarrollo del tratamiento penitenciario y, por ende, en la resocialización.

En primer lugar, la insuficiencia de personal para desarrollar las funciones con respecto al PTP fue identificada en la totalidad de los ERON visitados. Se encontró que entre tres o cuatro funcionarios de planta del INPEC eran responsables del área de atención y tratamiento de los ERON y de atender de manera permanente y simultánea a la totalidad de los condenados del establecimiento en todos los procedimientos[[37]](#footnote-38). En efecto, responden por el diseño del PTP de nuevas PPL que ingresan[[38]](#footnote-39); el impartir directamente los PPTP[[39]](#footnote-40) como parte de la implementación de los PTP; el seguimiento al avance de las PPL en el tratamiento penitenciario y dar alcance a las solicitudes de cambio de fase. Además, participan tanto en el CET como en la JETEE en donde en conjunto con los demás miembros determinan la clasificación de las PPL en las fases de tratamiento y asignan a las PPL a las actividades de tratamiento. Por otra parte, se identificó con frecuencia que algunos de estos funcionarios con responsabilidad en el desarrollo del PTP son uniformados que ejercen regularmente su función de custodia y, por lo tanto, no dedican todo su tiempo a labores administrativas, lo que hace que sea aún más restrictiva la disponibilidad de personal. Esta insuficiencia conlleva un retraso en la realización de las distintas funciones que genera represamientos importantes en las distintas acciones y en consecuencia hay falta de oportunidad en la gestión de los PTP. Así, las acciones que deberían ser inmediatas toman mucho tiempo, hasta en ocasiones meses. Por ejemplo, en la mayoría de los ERON es obligatorio cursar los PPTP para lograr la valoración para cambio de fase, así como para el seguimiento a las PPL, a pesar de que estos programas no otorgan redención de pena. En ocasiones la obligatoriedad de estos programas en un contexto de recursos limitados para ofrecerlos hace que ciertas actividades establecidas no se lleven a cabo de manera completa o inclusive no se realicen. Como se evidencia en el siguiente ejemplo de las entrevistas individuales a las PPL tanto en el diagnóstico como en los seguimientos.

No, pero estos talleres psicológicos aquí la verdad no pasa nada, aunque de todas maneras a la señora hay que entenderla, porque es que ya una persona sola para atender 1000 y pico de internos que hay acá, 4.000 y pico de internos que hay acá y ella sola, imagínese, entonces qué es lo que hace ella, ella elabora talleres y le manda talleres a usted al patio, aunque eso no debería de ser así, eso se supone que es un proyecto del INPEC, y por lo tanto, mientras uno está haciendo el taller, tiene que estar una persona presente en los talleres, asesorando la gente, guiando a la gente, pero eso aquí no pasa. (persona privada de la libertad 3ra generación, 1ra semana de abril de 2019)

En segundo lugar, la carencia de algunos de los perfiles requeridos para la gestión del PTP implica el incumplimiento de la norma, además de limitar el alcance y la calidad de las acciones que se requieren de los equipos interdisciplinarios. Esta situación se evidencia en la conformación de los CET y las JETEE e igualmente en la carencia de profesionales de psicología, particularmente de psicólogos clínicos, para hacer el diagnóstico y los seguimientos a las PPL en aspectos psicosociales, en particular emocionales y comportamentales específicos que son frecuentes por las implicaciones de estar privados de la libertad. Esto implica, por un lado, que al no tener el personal idóneo no se logra ofrecer la atención requerida y con la calidad necesaria y, adicionalmente, no siempre se pueden ofrecer todos los servicios establecidos en el tratamiento penitenciario porque los profesionales no tienen el conocimiento y la experiencia para desarrollarlos. Por ejemplo, en un ERON cuando se hizo la visita para la evaluación, no se contaba con un abogado para realizar las valoraciones objetivas para los cambios de fase, lo cual generaba el represamiento del proceso, con las consecuencias que esto tiene para la redención de las penas.

aquí en este establecimiento no hay psicólogo, no hay abogado, el único es la abogada jurídica…del establecimiento y es casi que imposible que una abogada simplemente vaya a estar haciendo la parte jurídica y también tenga que hacer concepto jurídico para clasificar los internos, eso es demasiado difícil y este abogado, psicólogo, trabajador social mínimamente, aquí no está ese elemento, nunca ha existido eso durante los 6 años que lleva en funcionamiento, entonces eso siendo coherente con lo que estoy diciendo significaría que tenemos un atraso inmenso, aún sin estar esos profesionales acá nos hemos dado a la forma de que eso no se atrase y de que tengamos al día, porque también después que si no lo hacemos de Bogotá también nos llaman la atención, estamos en sobrecarga pero si no lo hacemos peor, entonces hemos hecho como lo habido y por haber para que no haya tanto ese atrase y todo esté clasificado obviamente que no podemos decir que está al 100% pero en muchas de las cosas hemos podido sacar el atraso que tenemos(funcionario ERON 3ra generación, 2da semana de mayo de 2019).

En tercer lugar, se evidenció que, en algunos de los ERON, los profesionales asignados a la gestión de los PTP, a pesar de tener el perfil requerido, no logran cumplir de manera adecuada sus funciones y no reciben ninguna sanción disciplinaria. La atención de personas en condición de reclusión demanda de ciertas habilidades y competencias de los profesionales y a pesar de que éstos cuenten con la formación y la experiencia en los aspectos solicitados, se requiere de características especiales para poder ofrecer las atenciones que demanda el tratamiento penitenciario. Por ejemplo, en algunos ERON hay psicólogos, pero estos no cuentan con la experiencia requerida para atender el tipo de condiciones que presentan las PPL, originadas tanto por su experiencia de vida como por la situación de encierro, que implican consumo de SPA, depresiones, entre otros.

En cuarto lugar, se identificó la falta de compromiso de algunos funcionarios con la gestión de los PTP y del tratamiento penitenciario. En algunos casos, el personal de los ERON no cumple con las tareas que le son asignadas o lo hacen con retraso, también se ausentan del ERON sin justificación y no apoyan las actividades relacionadas con el PTP. Estas situaciones, a pesar de mostrar negligencia, no tienen implicaciones disciplinarias para los funcionarios, en algunos casos porque se escudan en el fuero sindical.

En quinto lugar, hay falta de conocimiento y sensibilidad de los funcionarios de los ERON sobre el tratamiento penitenciario en el que se evidencia el desconocimiento de sus propósitos y metodología. Esta situación se hace evidente sobre todo en el personal de custodia y vigilancia, que en ocasiones desconocen la metodología y los resultados esperados del tratamiento penitenciario, como manifestaron algunos de los entrevistados. Se requiere entonces de un proceso de “humanización”, porque en algunos casos el trato que se le da a las PPL no respeta su dignidad. Incluso, reportaron prácticas como las de mantener a las PPL en Unidades de Atención Especial con la idea de que es a través del castigo que se logran los cambios, concepción que va en contravía de lo que busca el tratamiento penitenciario.

Finalmente, de manera reiterada, los funcionarios identificaron la falta de alineación de la dirección del ERON, el área de atención y tratamiento penitenciario, y el área de custodia y seguridad en relación con los propósitos y compromiso frente al tratamiento penitenciario, así como de la resocialización, como una limitación fundamental que se presenta en muchos ERON. Por su parte, algunas PPL manifiestan que a cierto personal del INPEC no le interesa la resocialización como lo confirma esta cita:

En el comando de vigilancia les interesa la resocialización solamente en abrir y cerrar puertas”. Al INPEC lo único que le importa es que el interno esté en el patio y le dé la contada” (persona privada de la Libertad 3ra generación, 4ta semana de marzo de 2019).

### 2.3.3. Deficiencias en las actividades y programas de tratamiento penitenciario

En esta parte del documento se identifican las principales deficiencias que se encontraron de manera sistemática en la mayoría de los ERON visitados en cuanto al diseño, la implementación y el seguimiento de las actividades de enseñanza, educación, trabajo y PPTP. En el Anexo 3 se presenta una lista más completa de las dificultades identificadas.

Enseñanza: Hay restricción en la cantidad de monitores con relación a las PPL inscritos en educación y en la falta de idoneidad en los que hay, porque si bien son bachilleres o profesionales, no conocen las temáticas específicas, no tienen conocimientos y habilidades pedagógicas y no son respetados por las otras PPL debido a que los sienten como sus pares. Por otra parte, los convenios que se realizan con las instituciones educativas en la mayoría de los casos no cumplen las horas de clases que deben ser ofrecidas por personal del magisterio. A continuación, se presenta un testimonio de las PPL sobre la enseñanza en el ERON.

Es que hay un inconveniente muy grande que se puede ver desde mi punto de vista. Nosotros acá no tenemos el personal adecuado para dictar clases. Los compañeros son bachilleres, sí, él se graduó en el 98, él se graduó en el 95, yo me gradué el año pasado. De lo que él aprendió se acordará por ahí un 20 %, de lo que él aprendió se acordará lo mismo, sí, lo hacen de voluntad y de bien acá, pero si nos vamos a dar cuenta, eso para una resocialización no sirve es para un carajo …entonces no hay un profesor que sepa cómo explicar las cosas a la gente, un licenciado social, un licenciado en matemáticas, en álgebra. (persona privada de la libertad 3ra generación, 3ra semana de mayo de 2019).

Educación: En muchos ERON no se cuenta con los espacios físicos suficientes para llevar a cabo las actividades educativas, de hecho, para mitigar esta situación, la educación se ofrece en dos jornadas, mañana y tarde. Por otra parte, hay dificultad para asistir a las clases por las restricciones en la movilidad de las PPL, lo cual limita el cumplimiento del número de horas previstas en los CLEI. Las PPL que imparten los cursos no siempre cuentan con el conocimiento requerido y en muy pocas ocasiones tienen formación en pedagogía; además al ser pares de las otras PPL, no es fácil que cuenten con el respeto requerido para ejercer como docentes. Asimismo, se presentan inconvenientes para obtener la certificación y los diplomas de los ciclos cursados y aprobados porque en algunos casos no es fácil lograr la aprobación formal de los cursos por parte de las secretarias de educación. Por su parte, en educación superior la oferta no es suficiente ni pertinente para los intereses de las PPL y no siempre se dispone de las condiciones necesarias para asistir a las clases, por ejemplo, por dificultades de conectividad; además se encuentra que son pocas las PPL que cuentan con los recursos económicos para pagar las matrículas. En relación con la formación para el trabajo y el desarrollo humano, hay una limitada oferta de los cursos y, en general, para ofrecer esos cursos que se dan en el ERON hay dificultades para lograr las condiciones dado el número de PPL, en términos de espacio, equipos y materiales para su desarrollo. Adicionalmente, los cursos ofrecidos no se adaptan a los requerimientos del sector productivo, en la medida en que se concentran en actividades como telares y tejidos, talleres de madera, bisutería y sólo algunos se refieren a actividades como la confección o el procesamiento de alimentos, las cuales pueden tener mayor demanda en el mercado laboral y se pueden constituir en un oficio para las PPL cuando encuentren la libertad. De igual manera, en pocas ocasiones se obtiene certificación al cursarlos. En esa medida, las PPL no los consideran útiles y pertinentes. En relación con la cobertura, es en educación superior y en formación para el trabajo donde se presentan los mayores déficits. A continuación, se presenta un testimonio de una PPL que evidencia su opinión frente a lo que le ofrecen las actividades de tratamiento penitenciario:

Pues yo estudié y me gradué para trabajar, para hacer algo, pero llevo dos años y francamente me tienen ahí en tejidos y telares y ni una manilla me han enseñado a tejer, porque no hay nada, ¿si pilla? Y ganas no me faltan, porque necesito hacer algo para que me llegue algo a mi sistema, poder, así como el paisano, porque también soy de Puerto Asís, Putumayo y llevo 13 años por acá metido, perdí todo, familia, mujer, perdí todo, ¿si pilla?, entonces yo quiero salir siendo alguien no, pero esto acá no me da como sí, por eso es que yo digo, aquí, que me siento discriminado (persona privada de la libertad 3ra generación, 1ra semana de abril de 2019)).

De forma general, las PPL manifestaron que en libertad no se van a dedicar a los oficios que aprendieron en los ERON. Por lo anterior, si bien el modelo educativo tiene un diseño adecuado, en la implementación se presentan estos cuellos de botella importantes, que limitan los resultados del modelo en educación básica, media y superior, así como en formación para el trabajo.

Trabajo: Los cupos disponibles son altamente insuficientes con relación a la cantidad de PPL que los solicitan. Adicionalmente, se presentan restricciones para el ingreso de los materiales requeridos para la producción en algunos casos asociados a temas de seguridad y en otros a la falta de voluntad de los funcionarios en apoyar la producción de las PPL, así como del acceso a los equipos y las herramientas. De la misma forma, el personal del INPEC responsable de los talleres de trabajo no siempre es idóneo para orientar los aspectos técnicos de la producción, en la medida en que son personas de cuerpo de custodia que no tienen conocimiento o experiencia previa en la producción; por ejemplo, en el caso de las panaderías o talleres de confección, solo por citar dos casos, en muchas ocasiones no se dispone de procesos de capacitación en el oficio a través del personal experto y de las entidades que ofrezcan certificaciones. Finalmente, no existen mecanismos formales y permanentes para comercializar los productos y, por ejemplo, en el caso de producción de alimentos, la comercialización externa al ERON requiere de la certificación del Invima, que genera costos imposibles de cubrir.

Programas psicosociales con fines de tratamiento penitenciario: De acuerdo con el testimonio de un funcionario de un ERON, estos programas

conforman el eje psicosocial del tratamiento penitenciario, el cual se aborda desde siete procesos: la inducción al tratamiento, la misión carácter, la cadena de vida, la responsabilidad sobre la vida, el programa de adaptación a la vida penitencia, el programa de educación integral y calidad de vida, el programa de reparación en la libertad y el de servicio post-penitenciario (funcionario departamental, 3ra semana de mayo de 2019).

Por otro lado, otro funcionario de ERON expresa:

Yo creo que lo más importante es la intención de cambiar de ellos [PPL], entonces de ahí partimos por eso la voluntad de ellos de querer cambiar …y de que quieran reconocer su error sea el que sea que hayan cometido y que quieran salir de ellos, si hay ganas del interno se puede hacer una resocialización(funcionario ERON, 2da generación, 2da semana de abril de 2019)**.**

Por su parte, algunas PPL consideran que los PPTP les permiten pensarse sobre su identidad, sus valores y sus acciones a futuro, como también les permite reflexionar sobre el delito que cometieron y sus consecuencias; son ese tipo de reflexiones las que, dicen algunos, les generan tranquilidad.

En términos generales, los funcionarios consideran que los PPTP tienen un diseño adecuado y que sus contenidos aportan a los cambios que se busca promover en las PPL. Sin embargo, evidencian que en algunos de los programas se carece de guías o talleres específicos que orienten su implementación, además de que demandan de la adaptación a los contextos de los ERON. Las principales debilidades que identifican, tanto las PPL como los funcionarios están asociadas a la implementación de los programas. A continuación, se presentan las más relevantes.

La restricción de personal en cantidad e idoneidad para implementar los PPTP: no se dispone de psicólogos y equipos interdisciplinarios para la ejecución de estos programas en todos los ERON.

Falta de estandarización en la ejecución: cada ERON le ofrece a las PPL los programas que considera dentro de la oferta establecida por INPEC. Igualmente, cada ERON pone a disposición de las PPL una versión diferente de los programas dado que particulariza sus contenidos. Así, ofrecen contenidos parciales frente a los especificados en la metodología, la ejecución se realiza de acuerdo con las posibilidades de cada establecimiento, los registros de asistencia se aplican de manera discrecional y los contenidos están sujetos a la subjetividad del profesional que lo aplica. Si bien es claro que cada ERON de acuerdo con su contexto debe tener cierta flexibilidad frente a su oferta específica, es importante definir unos contenidos mínimos estandarizados y el cumplimiento de ciertas condiciones básicas, que garanticen que se cumplen realmente con los objetivos de los programas y evitar que se ofrezcan e implementen programas únicamente para cumplir con unos requisitos en cuento a cobertura de las PPL.

Requisito para cambio de fase: Estos programas no generan redención y dado que los funcionarios de los ERON consideran que son importantes para el proceso de resocialización, el cambio de fase tiene entre uno de sus requisitos la participación y aprobación en estos programas. En algunos casos, esto genera condiciones desfavorables para el tratamiento penitenciario. Por un lado, mucha demanda en relación con la capacidad de los ERON y en esa medida congestión y retraso para la valoración del cambio de fase. Por otro lado, por ser programas obligatorios algunos PPL asisten sin tener motivación, lo cual dificulta el desarrollo de las actividades y muchos no alcanzan los objetivos planteados.

En cuanto al PASO, el PO y el PTP, estos cuentan con una normativa, un diseño y unas herramientas adecuados para la implementación del tratamiento penitenciario y los propósitos de la resocialización de las PPL. Sin embargo, la implementación presenta cuellos de botella que limitan y en muchos casos impiden la resocialización de las PPL, a pesar de que algunos ERON generan estrategias y mecanismos para gestionar los recursos disponibles. Los principales cuellos de botella que limitan la resocialización son: i) el incumplimiento mínimo de las condiciones materiales de las PPL, en derechos como la salud, la alimentación, la habitabilidad y los aspectos psicosociales; ii) la baja cobertura, la falta de pertinencia y el incumplimiento de los estándares técnicos de las actividades y programas de tratamiento penitenciario, y iii) la imposibilidad de implementar el tratamiento penitenciario progresivo en todos los ERON, para todas las PPL y con las características establecidas en el diseño, lo cual se explica principalmente en la restricción de recursos, especialmente del recurso humano tanto en cantidad como en idoneidad para el desarrollo de sus funciones. Es así como el desarrollo del tratamiento penitenciario se caracteriza por la congestión, el retraso y la falta de pertinencia, condiciones que incentiva prácticas fuera de lo establecido en la norma. Así, es importante tener en cuenta que en la situación compleja por la que atraviesa el Sistema Penitenciario y Carcelario, este mandato rehabilitador se traduce en la práctica en espacios para la formación, el trabajo y la enseñanza, y se enfrenta a un ambiente de desigualdad (sociales y económicas), limitación de recursos (financieros, humanos e infraestructura), y baja cobertura de los programas. Estas dificultades y retos limitan la resocialización de las PPL porque no les ofrece las condiciones suficientes para el desarrollo real de habilidades y capacidades para su vida personal, social y laboral para su permanencia en el ERON y para su vida en libertad, de tal forma que logren reincorporarse a la sociedad y no reincidir.

## Definición de roles para la resocialización y relación entre actores al interior de los ERON.

Al interior de los ERON hacen presencia varios tipos de actores: personal administrativo, personal del CCV, personas privadas de la libertad, familiares y personal externo (alcaldías, sector privado, iglesias y contratistas, principalmente). Estos actores establecen una amplia gama de relaciones en función de los roles que desempeñan. La formulación, implementación y seguimiento de los servicios de atención social integral y de los programas de tratamiento penitenciario son el marco en el que interactúan los diferentes actores que hacen presencia en los ERON. Por una parte, los servicios de atención social integral están a cargo tanto del INPEC como de las empresas contratistas seleccionadas por la USPEC. En cuanto a las actividades y programas de tratamiento penitenciario, estos son dirigidos y ejecutados por personal del CCV capacitados, profesionales que hacen parte de la planta del INPEC, actores externos e, incluso, los mismos PPL, en modalidad de monitores e instructores; según sea el caso, para la implementación de los programas se establecen relaciones de colaboración entre personal de planta y actores externos (como ONG, instituciones educativas o el sector privado), miembros del CCV y reclusos con conocimiento y habilidades en diferentes temas, entre otras.

El presente capítulo se estructura en cinco secciones que dan cuenta de los roles y relaciones que se establecen al interior de los ERON y que inciden de manera significativa en el desarrollo de los procesos de atención social y tratamiento penitenciario. Si bien, es posible identificar otro tipo de actores que hacen presencia en los establecimientos, el capítulo se centra en describir y analizar los roles y relaciones de los actores internos de los ERON: personal administrativo, personal del CCV, familiares y PPL. Los roles y relaciones entre actores se caracterizan a partir de variables propuestas en la metodología Policy Network Analysis, tales como competencias, recursos aportados, preferencias frente a la resocialización (expectativas), estrategias adoptadas y normas de relacionamiento. Este análisis permite realizar comparaciones de los actores frente a estas variables, como se muestra en la Tabla 1 del Anexo 20.

### Funcionarios de los ERON: órganos colegiados, atención social integral y tratamiento penitenciario

Con el fin de dar un ordenamiento a las actividades y los procesos que se llevan a cabo al interior de los ERON, la Resolución 6349[[40]](#footnote-41) (INPEC, 2016), contempló la conformación de órganos (cuerpos) colegiados al interior de cada uno de los establecimientos. En total, están contemplados siete órganos colegiados[[41]](#footnote-42):

* Consejo de Disciplina, encargado de evaluar y calificar la conducta de los internos.
* Consejo de Seguridad, encargado de ejecutar, controlar, evaluar, realizar propuestas de mejoramiento en materia de seguridad y administración.
* Consejo de Evaluación y Tratamiento (CET), encargado del tratamiento progresivo de los condenados (evaluación, diagnóstico, clasificación, formulación y aplicación del Plan de Tratamiento Penitenciario).
* Junta de Patios y Asignación de Celdas (JAPC), encargado de garantizar la ubicación adecuada del interno de acuerdo con su perfil.
* Junta de Evaluación de Trabajo Estudio y Enseñanza (JETEE), encargada de realizar un diagnóstico periódico, con el fin de emitir el concepto sobre la asignación de los internos a las actividades laborales y educativas.
* Consejo de Interventoría Seguimiento a la Alimentación (COSAL), encargado de efectuar la inspección, control y seguimiento de los contratos de alimentación de cada establecimiento de reclusión.
* Comité de Seguimiento a los Servicios de Salud Intramural (COSAD), encargado de brindar apoyo a la supervisión de los servicios de salud intramural.

Los funcionarios consultados en todos los ERON en los que se hizo presencia tienen claros los objetivos, configuración, dinámicas y legislación que regula la conformación y funcionamiento de los órganos colegiados. En concordancia con esto, la *Encuesta a ERON* aplicada a los funcionarios encargados arrojó que la articulación entre actores es uno de los aspectos que en menor medida influye negativamente en la prestación de servicios de atención social integral y de tratamiento penitenciario (Ver Figura 3), con un 13%. En sólo tres de los 16 ERON encuestados el porcentaje otorgado a este aspecto fue mayor al 10% y, únicamente en uno, el porcentaje fue mayor al 15% (40%).

De acuerdo con los resultados obtenidos durante las entrevistas en profundidad y entrevistas etnográficas aplicadas a los diferentes actores, los casos en los que la articulación entre actores es entendida como una dificultad están relacionados con el escaso personal con que se cuenta para coordinar actividades, el sobrecupo de los establecimientos de reclusión y con la priorización que, en muchos casos, se otorga a la seguridad sobre el tratamiento penitenciario, lo que genera tensiones y roces entre los diferentes actores. Pese a las tensiones y dificultades señaladas, tanto los funcionarios de los ERON como los actores externos, destacaron los esfuerzos realizados para lograr que las actividades se desarrollen de la mejor manera y por evitar que las tensiones se prolonguen en el tiempo.

Por otra parte, debido a la escasez de personal, tanto funcionarios administrativos como personal del CCV han tenido que desempeñar múltiples funciones que van más allá de las obligaciones para las que han sido contratados. Así, por ejemplo, está contemplado que el CET tenga entre sus integrantes una variedad de profesionales (abogados, psiquiatras, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, criminólogos, penitenciaritas y miembros del CCV); sin embargo, los CET funcionan con una variedad menor de profesionales y, en los casos en los que se cuenta con personal de guardia capacitado en alguna de las profesiones requeridas, estos deben cumplir con ese rol además del de miembro del CCV. Esta situación se repite en la conformación de todos los órganos colegiados y en la ejecución de los programas de tratamiento, a la vez que, siguiendo con el ejemplo de los miembros del CCV, los funcionarios están contratados para prestar servicios de seguridad y desarrollan labores de tratamiento penitenciario. En las situaciones en las que se requiere, el personal de guardia debe dar prioridad a sus funciones de seguridad, relegando las labores administrativas y de tratamiento a un segundo plano. Además, de acuerdo con los actores consultados, el esfuerzo administrativo que implica la entrega de informes de seguimiento periódicos que, además de innecesarios (ya que toda la información requerida se encuentra en el Sisipec) son excesivos en número y cantidad de información requerida, hace que los integrantes de los órganos colegiados empleen gran parte de su tiempo en esta tarea, dejando nuevamente de lado, las labores de tratamiento.

A pesar de las dificultades que acarrea la escasez de personal con que cuenta el INPEC, los funcionarios consultados manifestaron que, en general, existe comunicación y retroalimentación constante, principalmente entre el CET y la JETEE, cuya articulación constituye el eje estructurador del Plan de Acción y Sistema de Oportunidades - PASO[[42]](#footnote-43) Esta articulación no sólo se realiza a través de los informes escritos que son de obligatorio cumplimiento, sino también, por la constante comunicación personal entre los funcionarios. El alto nivel de articulación que refieren los funcionarios se debe, en parte, a que el personal que conforma los diferentes órganos colegiados es, en reiteradas ocasiones, el mismo; pero también, porque el personal que desempeña estas funciones se destaca por su compromiso con el Instituto y con su labor. Así, al interior de los ERON, los equipos se han organizado de tal manera que el personal disponible tenga a cargo el máximo de funciones y pueda cumplir con las obligaciones asignadas; a la vez que han implementado diversas estrategias, como la organización de brigadas de atención o la organización de la atención por turnos. Pese a esto, en la actualidad, todos los procesos se encuentran atrasados y los programas de tratamiento penitenciario se desarrollan con dificultades e importantes falencias en cuanto a cobertura e intensidad horaria.

Pues que incluso eso ha llevado a que, en este momento, los niveles de estrés que tienen los funcionarios sean altísimos. En educativa ya tenemos una docente que, debido a las dificultades que tiene con los internos, se le generó una enfermedad mental; y tenemos un compañero que está en la USI, por niveles de estrés altísimos…

(Funcionario, ERON 2a generación, 3a semana de mayo de 2019)

Por otro lado, otra de las dificultades identificadas tiene que ver con el sobrecupo que presenta gran parte de las instituciones carcelarias visitadas; en muchos casos, un alto porcentaje de la población interna debe dormir en el suelo (en algunos casos, algunas PPL deben dormir en las escaleras o en los baños), lo que impide que los funcionarios de la JAPC cumplan a cabalidad con su responsabilidad de asignar celdas y camas a los internos. En esas circunstancias, los funcionarios deben asignar los patios según disponibilidad de cupo y permitir que, al interior de cada patio, sean los mismos internos quienes se organicen para la asignación de celdas[[43]](#footnote-44). Este mecanismo de asignación de patios y celdas limita el tratamiento diferenciado de las PPL, ya que se dificulta la identificación de los internos y su clasificación de acuerdo con características y necesidades específicas y, por lo tanto, su asignación y traslado a las actividades correspondientes; lo anterior, sin mencionar la afectación evidente a la calidad de vida y dignidad de los reclusos que viven en condiciones de hacinamiento.

Es de destacar que los funcionarios de los ERON han buscado alternativas para alivianar las condiciones de habitabilidad que se presentan en los ERON con mayores niveles de sobrecupo. Por ejemplo, los funcionarios de uno de los ERON visitados gestionaron la donación de madera incautada por parte de la Corporación Autónoma Regional e invitaron a las PPL de los talleres de maderas a donar uno o varios días para la elaboración de camarotes; de esta manera fue posible que la JAPC asignara camas a los internos que antes dormían en el suelo. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, las condiciones de habitabilidad en muchos de los ERON visitados siguen siendo precarias. A su vez, la situación de hacinamiento y el evidente desequilibrio numérico que existe entre PPL y personal del CCV (en algunas ocasiones hay hasta 800 internos en los patios, custodiados por uno o dos guardias), es una barrera para que los establecimientos garanticen la seguridad en los patios. Esto redunda en una pérdida de control por parte de los funcionarios y en el incumplimiento de varios de los objetivos del Consejo de Seguridad. Ante esta situación, en ocasiones, la seguridad de los patios está a cargo de los mismos internos y, a pesar de que se han planteado diversas estrategias de manejo, la labor de los funcionarios en ese sentido se ha concentrado en identificar liderazgos negativos y tramitar traslados (entre patios o establecimientos).

En lo referente a los cuerpos colegiados, se identificó una última dificultad que está relacionada con la labor del COSAL. Ante la ausencia en los ERON de un funcionario de la USPEC que garantice el cumplimiento de las obligaciones de los contratistas, se han reportado casos en los que, ante situaciones de conflicto, la labor del COSAL se redujo a ser un ente observador y generador de informes con escasa incidencia en las decisiones tomadas al respecto. En algunas oportunidades, para la resolución de los conflictos o contingencias, los encargados de los ERON han tenido que solicitar la intervención de la Procuraduría y la presencia de la USPEC se ha logrado después de largos procesos.

Esta situación, que se repite en temas de salud y habitabilidad, crea tensiones al interior de los establecimientos e incluso afuera de estos. Para los internos y sus familias, no es claro que la USPEC es la directa responsable de atender los temas de salud, alimentación e infraestructura. Debido a esto, las denuncias públicas y las tutelas interpuestas sobre estos temas deben ser respondidas por el INPEC, que figura como el ente vulnerador de los derechos que se reclaman. Ante la imposibilidad de los funcionarios de dar una respuesta inmediata a las situaciones que se presentan, queda la percepción de que hay una falta de voluntad por parte del Instituto para dar solución a temas que son de carácter urgente.

En resumen, la calidad y cobertura de los programas de tratamiento penitenciario son limitados, lo cual no está relacionado con la articulación de los actores encargados de los mismos sino con las condiciones en las que opera cada establecimiento, como la cantidad de los recursos disponibles (humanos, físicos o financieros); por el contrario, la articulación de diversos actores en la ejecución de las actividades enriquece las posibilidades que cada uno de los ERON pueden ofrecer a los internos y, en alguna medida, aliviana la restricción de recursos. En cuanto a la prestación de los servicios de Atención Social Integral, se identificó una falencia en la articulación de los funcionarios con los otros actores involucrados (contratistas y USPEC) lo que genera traumatismos en su implementación y seguimiento.

### La labor del Cuerpo de Custodia y Vigilancia

**Las labores de seguridad y el tratamiento penitenciario**

Pasó una PPL que conocí el martes. Lo saludé y al verlo recordé lo que él y los otros internos de las actividades de trabajo dijeron: *“¿Por qué si ellos tienen operativo en otro patio, no nos dejan igual entrar a los talleres? No es nuestra culpa y nos dejan de contar horas por eso”*. Los que estaban ayudando a limpiar el patio eran los únicos afuera. Tiempo después, un dragoneante me explicó que solamente los de un patio salieron a talleres ese día. Tampoco salieron los de educativa. Una funcionaria del área nos explicó: *“Hoy no hay entrada a los talleres ni a educativa porque los que sacan a los internos son uniformados y están en operativo”.*

El tema de la seguridad también está atravesado por el hecho de que los dragoneantes con los que se cuenta para sacar a las PPL a las actividades de tratamiento son los mismos que se necesitan para los operativos de seguridad. En dos ERON que visité, estuve presente un día en el que un operativo implicó un día perdido en Tratamiento: en uno, por el asesinato de un PPL y, en otro, por una operación de requisa en un patio.

(Diario de campo, ERON 2a generación, 1a semana de mayo de 2019)

En los últimos años se han venido dando avances en el cambio comportamental entre el personal del CCV: ha pasado de un enfoque punitivo, caracterizado por el trato castrense y la prevalencia de la seguridad, a un enfoque basado en el tratamiento penitenciario en el que el trato es cercano y se reconoce al ser humano por encima de su situación de vida. Es así como en varios de los establecimientos visitados, el personal del CCV ha dejado de lado el uso de las jerarquías institucionales y los apellidos, para dar lugar al uso del nombre de pila en el trato cotidiano, tanto en las relaciones entre el mismo personal de guardia como en las relaciones con las PPL, los actores externos y con el personal administrativo, lo que resulta en un ambiente de distensión y amabilidad.

Durante las visitas realizadas se hizo evidente la diferencia que genera en su entorno un funcionario que ha sido sensibilizado y capacitado para el trato con la población interna. Son funcionarios que logran romper con el ciclo de agresión propio de una relación que, por tradición, ha sido de antagonismo y que pueden manejar con asertividad y respeto las diversas situaciones que se presentan, generando un ambiente en el que el buen trato y la cordialidad prevalecen. Todos los actores consultados sobre este aspecto reconocieron las ventajas que implica que un miembro del CCV posea estas características y fue frecuente que las mismas PPL, a pesar de los reparos que tienen con respecto a diferentes temas, resaltaran el buen trato y la solidaridad recibida por parte de algunos funcionarios que se destacan por su vocación.

“El coronel escucha a la guardia y llama a los guardias por el nombre y eso a ellos les llega: hace que se sientan parte de una relación más horizontal … pasa haciendo ronda por todos los patios, hablando con los representantes de DDHH y tomando nota de sus necesidades … Este acercamiento a los internos, junto con el trato con la guardia, ha hecho que el ambiente en el establecimiento mejore. La gente está menos tensa e incluso se ha disminuido drásticamente el número de muertes”.

(Diario de campo, ERON 2a generación, 1a semana de mayo de 2019)

Pese a lo anterior, aún es recurrente que el personal de CCV se muestre apático ante el nuevo enfoque y que obstaculice los procesos, tanto de atención social integral como de tratamiento penitenciario. Son constantes las quejas con relación a las demoras para el traslado de las PPL a los servicios de salud (sea una urgencia o una cita programada) y a las actividades de tratamiento, así como las dificultades que, en muchas ocasiones, tienen los actores externos para ofrecer servicios de acompañamiento espiritual, capacitación o actividades de tratamiento. De acuerdo con la versión de los miembros del CCV (la cual es respaldada por algunos funcionarios no uniformados), estas demoras se deben a la necesidad de cumplir con los protocolos de seguridad y al escaso personal que disponen los establecimientos para tal fin. Sin embargo, la ausencia de personal con capacidad para comunicar de manera asertiva y dispuesto a encontrar soluciones refuerza los sentimientos de desconfianza que despiertan los funcionarios uniformados entre los diferentes actores. Además, todavía son constantes las denuncias sobre malos tratos (verbales y físicos) y negligencia por parte de algunos de los miembros del CCV hacia los internos.

Por otra parte, el desgobierno generado por el sobrecupo y la escasez de personal de seguridad (es decir, la desigualdad numérica entre PPL y personal del CCV) implica que bandas delincuenciales tengan un alto nivel de incidencia en muchos de los escenarios de los establecimientos. Esto facilita las prácticas de corrupción, limita los procesos de resocialización y pone en riesgo la integridad de los funcionarios y de sus familias. En numerosas oportunidades las PPL refirieron que el acceso a los cupos de las actividades de redención con mayores beneficios está supeditado al pago de un monto de dinero (en algunos casos, a otras PPL y en otros, a funcionarios de los ERON, presuntamente, en contacto con las mencionadas bandas); mientras que, varios de los uniformados con los que se tuvo contacto manifestaron la inseguridad en la que se encuentran ellos y sus familias ante el poder de las redes delincuenciales, cuyos miembros están tanto afuera como adentro de los ERON.

### Las relaciones familiares

**La lejanía, el olvido y la familia.**

El evento más doloroso que se puede vivir en la cárcel es la muerte de un familiar. S y C recibieron la noticia de la muerte de sus madres mientras pagaban sus condenas. A la angustia, el dolor y la desilusión, se sumó la culpa de saber que no estuvieron allí en esos últimos momentos, que sus madres murieron con la tristeza de saber que ellas estaban presas. Cada una vivió el duelo a su manera. S se volcó en el arte; uno de sus más bellos escritos es el relato de esta experiencia. C fue recibida en el programa PEC y ahora trabaja en su reconstrucción.

*Percibo el monstruo negro del olvido. Voy llegando, aunque no llego del todo. Saboreo sus lágrimas y se ríe y nos abrazamos en un solo código de complicidad. ¡Cómo disfrutábamos el juego de vivir juntas!* (Fragmento del relato *Castigo de tiempo*, escrito por S, publicado en *Fugas de tinta* XX, 20XX)

(Diario de campo, 3a generación, 4a semana de abril de 2019)

Es conocido por todos los actores que hacen presencia en los establecimientos la importancia de las relaciones familiares, tanto para el bienestar general de las PPL como para los procesos de tratamiento penitenciario. Esta importancia no sólo influye de manera positiva en el proceso de los internos, sino que, en muchas ocasiones incide negativamente. Por una parte, la familia tiene la capacidad de brindar a las PPL el apoyo, la solidez emocional y la motivación para generar cambios positivos en su comportamiento. En contraposición a esto, la presencia activa de su entorno familiar también puede convertirse en el vínculo que mantenga a la PPL en contacto con las actitudes y prácticas que la llevaron, en primer lugar, a delinquir. En unos casos, esto se debe a que la familia del recluso se desenvuelve en un entorno delincuencial; mientras que en otros casos los familiares refuerzan actitudes o son manipulados por el interno para que colaboren en prácticas que se salen de la norma.

Debido a lo anterior, quienes lideran los programas de tratamiento insisten en la necesidad de incluir a la familia en los procesos y en organizar actividades de capacitación y sensibilización con estas; tanto para corregir actitudes que faciliten la reincidencia de las PPL como para sanar la relación y reconstruir los lazos que la situación de encierro y distanciamiento ha roto. Sin embargo, a pesar de que se ha identificado esta necesidad, los mayores avances se dan al interior de los programas de resocialización[[44]](#footnote-45), mientras que el grueso de la población carcelaria no tiene acceso a actividades o programas de tratamiento familiar. En este sentido, los ERON han hecho esfuerzos encaminados a garantizar el mantenimiento del vínculo familiar por medio de las salas de visitas virtuales y los patios de visitas de los establecimientos de tercera generación; pese a esto, los traslados de las PPL para descongestionar los establecimientos, la reducción del tiempo de visitas o el trato que se les da a los familiares durante las requisas son algunos de los aspectos que más resienten los reclusos en su relación con el Instituto.

Por otra parte, teniendo en cuenta el estado de indefensión y vulnerabilidad en la que se encuentran las PPL, las situaciones externas que ponen en riesgo su estabilidad emocional, como la muerte o abandono de un familiar, pueden desencadenar crisis que afecten los procesos de tratamiento, así como la salud física y sicológica de los internos. Si bien, se identificaron casos relevantes en los que se le brindó a la PPL el acompañamiento social y sicológico necesario para atravesar situaciones extremas de crisis familiar (principalmente, al interior de los programas de tratamiento penitenciario), también fueron evidentes las carencias en el acompañamiento que se ofrece en ese aspecto a la gran mayoría de la población.

- La familia que, como dicen acá, la familia que se aguantó el canazo con usted …

- Eso es lo primero que pierde.

- Yo, por lo menos, la familia no la encuentro, … la que yo dejé cuando llegué a la cárcel ya no la voy a encontrar. Mi papa murió, murieron dos hermanos, entonces ya no voy a encontrar la familia como la dejé.

- Ni se hable de [la] esposa, en muchos casos, casi el noventa por ciento.

(Persona privada de la libertad, ERON 3a generación, 4a semana de marzo de 2019)

### Comités de Participación

Los Comités de Participación constituyen una herramienta fundamental, tanto para garantizar los derechos de la población recluida en los establecimientos como para hacer más efectiva la relación entre la administración de los ERON y las PPL. La Resolución 6349 (INPEC, 2016), planteó seis comités de participación en los establecimientos: 1) derechos humanos, 2) deportes, recreación y cultura, 3) salud, 4) asistencia espiritual 5) trabajo, estudio y enseñanza, y 6) enfoque diferencial. Los comités deben tener un representante en cada uno de los patios, cuya labor es reconocida como una actividad de redención de pena.

En la práctica, cada uno de los establecimientos visitados maneja el tema de manera diferente; de igual forma, mientras que en algunos casos los comités se encuentran consolidados, en otros se ha iniciado su conformación recientemente. Asimismo, los comités que se han establecido varían para cada caso y no existe igual número de comités en todos los ERON; algunos establecimientos tienen menos, mientras que otros tienen comités adicionales o han reemplazado alguno de los propuestos por otro que se considera de mayor relevancia para el contexto[[45]](#footnote-46). El proceso para la elección de los representantes de los comités tiene varios pasos: postulación por parte del PPL interesado, verificación de buen comportamiento, entrevista con el personal a cargo y votación popular. En la mayoría de los casos, el proceso completo sólo se lleva a cabo para la elección de los representantes de Derechos Humanos; para los demás comités se hace un proceso más sencillo que omite uno o varios de los pasos mencionados.

A pesar de las diferencias encontradas, el común denominador es la relevancia que tiene el representante de Derechos Humanos en todos los ERON, quien constituye una figura central para regular relaciones y mediar en los conflictos que se presentan al interior de los patios, así como para la comunicación entre los PPL y el personal administrativo. La mayoría de las solicitudes que tienen los PPL y, en algunos casos, los representantes de los demás comités se tramitan a través del representante de Derechos Humanos, quien es también el encargado de informar a la población recluida en los patios sobre actividades y decisiones de la administración al exigírsele requisitos de comportamiento de estos. A la vez, al ser elegido por votación de los reclusos de cada patio, esta figura garantiza la legitimidad de los procesos y cuenta con el reconocimiento de todos los actores involucrados. Pese a lo anterior, los representantes de DDHH de los diferentes ERON manifestaron las dificultades a las que se enfrentan al convertirse en figuras visibles dentro de los patios, las cuales se relacionan con la intuición de una relación de jerarquía entre los internos y con el rechazo que algunos de ellos manifiestan ante esta incipiente autoridad.

Pero le cuento algo compañero, vea: al usted portar ese chaleco se convierte en alguien visible, en un líder ante otros compañeros. Y me imagino que eso lo fortalece y le dan ganas de seguir, de servir y llevar la carga y llevar una responsabilidad. Y eso es bonito… Es duro liderar y ahí es donde el líder muestra la cara y dice: vamos a hacer esto, esto es así, así es cómo se hace acá.

(Persona privada de la libertad, ERON 3a generación, 3a semana de mayo de 2019)

Los representantes de Derechos Humanos de todos los patios se reúnen periódicamente con el Cónsul General de Derechos Humanos (o, en su defecto, con el responsable de Atención y Tratamiento) del Instituto para organizar actividades o debatir situaciones que se presentan en los patios y, además, tienen contacto con otras dependencias de los ERON, lo que posibilita el trámite de solicitudes provenientes de los patios. Además, los diferentes comités organizan actividades al interior de los patios, lo que contribuye a hacer un mejor uso del tiempo libre, reduciendo los conflictos y fortaleciendo las relaciones entre internos. Los efectos positivos que implica la conformación de estos liderazgos van más allá de la garantía de derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los internos. La posibilidad de participar en diversas actividades en la vida cotidiana, el mejoramiento de las relaciones entre PPL y de estas con los funcionarios, así como la oportunidad de dar resolución a los problemas cotidianos que se presentan, son elementos clave para derribar los obstáculos que tienen las PPL en su proceso de resocialización y contribuyen a generar el contexto adecuado para que las actividades se desarrollen con fluidez.

### Relaciones entre personas privadas de la libertad

La relación entre PPL adopta múltiples formas y depende de un sinnúmero de factores. Durante el desarrollo de esta evaluación se identificaron dos tipos de relaciones que están generalizadas y que inciden directamente en los procesos de resocialización: por una parte, las relaciones de control y confrontación, y, por otra, las relaciones de solidaridad y colaboración.

En primer lugar, como se ha mencionado, la situación de hacinamiento de muchos de los centros penitenciarios y carcelarios resulta en la conformación de ambientes en los que la autoridad es ejercida por líderes delincuenciales denominados “caciques” o “plumas”. Estos líderes y sus colaboradores tienen el monopolio del uso de la fuerza al interior de los patios e imponen a los demás internos sus propias reglas (lo cual, como es evidente, implica que los miembros del CCV pierdan la autoridad al interior de los patios). Entre las atribuciones que tienen se incluye el cobro por el acceso a los servicios básicos (como seguridad, dormitorio o alimentación), el préstamo de dinero a altos intereses y el expendio de sustancias y objetos prohibidos. Es gracias al endeudamiento y a la adicción a sustancias psicoactivas que muchas de las PPL están a merced de los intereses particulares de la autoridad ilegal que domina los patios, además de agravar el problema de salud pública que enfrentan los establecimientos por este tema. Los conflictos causados por endeudamiento y adicción se presentan tanto en los patios y establecimientos en los que hay hacinamiento o control ilegal por parte de un sector de la población reclusa como en los que no es así, ya que la presencia de sustancias psicoactivas es común en todos los establecimientos carcelarios. En cualquiera de las dos situaciones, los conflictos por deudas y drogas resultan en confrontaciones violentas, que tienen diferentes alcances según sea el caso.

Los dos elementos antes mencionados (predominio de un ambiente de ilegalidad y adicción a sustancias psicoactivas) se encuentran entre las principales barreras que enfrentan los internos en los procesos de resocialización: por una parte, la adicción a las drogas hace que las PPL pierdan el interés por otro tipo de actividades y que su comportamiento vaya en contravía de las reglas de los establecimientos; mientras que las deudas y compromisos adquiridos con los líderes delincuenciales (que están determinadas por el miedo a las consecuencias ante cualquier incumplimiento) somete a las PPL a las reglas particulares de las bandas, las cuales se contraponen a las actividades de resocialización y al cumplimiento de las normas.

En ese sentido, la figura del representante de Derechos Humanos ha logrado consolidarse como un liderazgo positivo en muchos de los ERON y constituirse en un interlocutor con poder de mediación en los conflictos cotidianos entre internos, así como en consejero y gestor para la solución de los problemas que enfrentan las PPL. Así mismo, los programas de resocialización que se han implementado en los diferentes ERON, tratan el problema de la adicción a las drogas como elemento fundamental en los procesos y propenden por aislar a los internos de las dinámicas negativas que se desarrollan en los patios. Pese a esto, como se ha mencionado, la cobertura de estos programas es muy limitada y, de acuerdo con los diferentes actores consultados, en la mayoría de los casos los ERON no cuentan con los recursos para tratar en profundidad un problema de salud pública tan complejo como la adicción a las drogas.

Por otra parte, las relaciones de colaboración y solidaridad entre PPL se presentan de manera formal, semiformal e informal. En el marco de la organización interna de los ERON, los monitores educativos son cargos para redimir pena. Esta figura tiene varias ventajas: compensa parcialmente la escasez de personal con que cuentan los ERON para el desarrollo de actividades educativas; aprovecha las habilidades, conocimientos y experiencia de una población tan diversa como la población reclusa (entre los que hay artistas, artesanos y profesionales en diversas áreas), y permite una relación entre pares que, al compartir códigos y situación de vida, facilita muchos los procesos educativos. En algunos casos, se reportaron dificultades entre monitores y estudiantes (debidas principalmente a la intuición de una jerarquía implícita), pero, en general, es una relación que permite a las dos partes compartir e intercambiar experiencias.

Las dinámicas de colaboración semiformales son frecuentes en muchos de los talleres de artesanías visitados; ante la escasez de capacitadores que guíen a los internos, el personal a cargo de los establecimientos fomenta las relaciones de enseñanza y aprendizaje informal entre PPL, en una amplia gama de artes y oficios; de esta manera, algunos PPL cumplen el rol de tutores informales de sus pares. En algunas oportunidades, a partir de estas interacciones se establecen, a su vez, relaciones de colaboración y conformación de equipos de trabajo para la elaboración de piezas artesanales que, posteriormente, son comercializadas. Finalmente, entre internos se establecen relaciones de amistad y cooperación espontáneas que hacen más llevaderas las duras condiciones de encierro y que, a la vez, tienen el potencial de favorecer la adherencia a los procesos, el aprendizaje mutuo y la construcción de proyectos en conjunto.

## Articulación institucional entre los actores nacionales, niveles territoriales y sectores.

### Relación entre el Ministerio de Justicia y el INPEC

Entre las funciones estipuladas por el Ministerio de Justicia y del Derecho (s.f.) y mencionadas en la única entrevista con un funcionario del mismo ministerio, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria tiene a su cargo: i) la formulación de lineamientos para la política criminal y penitenciaria del Estado y ii) el seguimiento del sistema penitenciario. Aunque los lineamientos de la política deben ser materializados en programas por el INPEC, la articulación regular con este instituto se da en relación con el segundo aspecto: el seguimiento de los derechos fundamentales de las PPL. Para ello existe un comité de coordinación, que se reúne cada tres meses y cuenta con la participación del INPEC y la USPEC, a partir del cual se definen los lineamientos del seguimiento. De este comité se derivan mesas de trabajo por temas, que realizan actas de seguimiento. No obstante, se reportaron falencias en el seguimiento ya que los indicadores necesarios (consolidados por cada derecho) aún se encuentran en construcción.

Por su parte, el INPEC tiene la responsabilidad y autonomía para materializar y ejecutar estos lineamientos como lo considere, pues se trata de una entidad con independencia financiera y administrativa. No obstante, en algunos casos el ministerio suele indicar una línea de trabajo, por ejemplo, cuando surgen discusiones entre el INPEC y la USPEC. En este sentido, la relación con el Ministerio de Justicia pareciera desarrollarse a partir de lineamientos que orientan el accionar del INPEC de una manera coherente con las políticas, pero que le otorgan autonomía. Sin embargo, entre los funcionarios del INPEC no se percibe el grado de autonomía reportado desde el ministerio. Por el contrario, consideran que en ocasiones el INPEC debe limitarse a acatar lineamientos o procedimientos que no consideran beneficiosos. Los casos puntuales mencionados por los funcionarios en las entrevistas fueron la creación de la USPEC y la asignación presupuestal para el instituto y los ERON (pese a que, según el Ministerio de Justicia, esto corresponde al Ministerio de Hacienda). Así mismo, los funcionarios de algunos ERON consideran que desde el ministerio es posible desarrollar estrategias para aliviar la crisis del sistema penitenciario, en relación con la disminución del hacinamiento y el uso de mecanismos alternativos a la privación de la libertad para combatir el delito.

Por lo tanto, podría decirse que hay una relación fluida y coherente en relación con el seguimiento del sistema penitenciario, pero no en relación con la formulación de una política acorde con su realidad.

### Relación entre niveles del INPEC

En resumen, las funciones de los niveles del INPEC se organizan de la siguiente manera: en el nivel central se diseñan los programas, se asignan recursos mediante resoluciones y se aprueba la mayoría de los procesos; en el nivel regional se realiza el monitoreo y seguimiento, y en los ERON se ejecutan los recursos para desarrollar los procesos, programas y actividades. Estas funciones configuran tres aspectos que explican sus relaciones: el alto grado de centralización, la figura limitada de las direcciones regionales y la dedicación de gran parte de los recursos humanos al seguimiento de los procesos (y el control de la corrupción) y no a su ejecución.

**Centralización:**Los funcionarios de todos los niveles perciben un alto grado de centralización, pues cualquier modificación realizada en los procesos implementados por los ERON requiere de la aprobación del nivel regional y el nivel central. Entre ellas se encuentran las modificaciones en la infraestructura, contratación y remoción de personal, modificación de los cupos y actividades de los planes ocupacionales, firma de convenios y recepción de recursos o donaciones de entidades territoriales y el sector privado. Dado que las solicitudes sobre estos aspectos deben escalar hasta dos o tres instancias y los trámites para las aprobaciones toman meses (cuando no toman años o se quedan sin respuesta), los recursos públicos y privados no suelen ejecutarse en los periodos requeridos.

Al desglosar cada uno de estos procesos se encuentran circunstancias adicionales. En primer lugar, para desarrollar obras de infraestructura, recibir recursos físicos (como insumos, maquinaria, vehículos, etc.) o modificar aspectos en salud y alimentación, se necesita la aprobación del nivel central de la USPEC. Los establecimientos cuentan con funcionarios de la USPEC que supervisan las labores de los consorcios y contratistas, pero no tienen incidencia a la hora de gestionar o aprobar recursos. Por lo tanto, en los ERON existe la percepción de que se trata de una unidad burocrática y poco eficiente que retrasa e incluso frena los procesos, aun cuando se disponen los recursos desde entidades externas.

Lo mismo sucede con la gestión de convenios y recursos con entes territoriales y organizaciones privadas. Aunque en algunas direcciones regionales se ha asumido la gestión de este tipo de convenios, en varios casos se ha trasladado esta responsabilidad desde los niveles superiores hasta los ERON. Por lo tanto, los ERON deben contactar a las organizaciones, empresas, universidades, etc. y gestionar los convenios, pero, dependiendo de la naturaleza del apoyo o beneficio, este debe ser aprobado por la Dirección Regional, la oficina de supervisión contractual del nivel central y la USPEC. En este sentido, se trasladó una responsabilidad logística y operativa a los ERON, pero no se acompañó de la autonomía necesaria para que dejaran de depender de instancias superiores.

En cuanto a los planes ocupacionales, cualquier modificación en el número de cupos y en la inclusión o remoción de actividades (cuyo contenido debe adecuarse a los estipulados en la resolución 3190 de 2013 del INPEC) debe ser estructurada, sustentada y solicitada por cada ERON, contar con el visto bueno de la dirección regional y ser revisada y aprobada por el nivel central. No obstante, se presentan dificultades en el cumplimiento de los requisitos y en el tiempo de respuesta a las solicitudes. Respecto al primer aspecto, un obstáculo es la desigualdad en las capacidades de los ERON para caracterizar las condiciones de las actividades y planificar los proyectos, pues el recurso humano no está disponible, y en los ERON más pequeños no existen los perfiles ni los conocimientos necesarios. Además, cuando se logra estructurar y sustentar las solicitudes, se realizan varias revisiones en el nivel central que requieren modificaciones en los planes elaborados en los ERON y demoran el proceso. Por lo tanto, los tiempos de respuesta impactan la ejecución de las actividades en los ERON y es posible que las PPL pasen meses sin actividades asignadas o deban reubicarse en actividades que van en contra de la progresividad del tratamiento.

**Figura de las direcciones regionales:**En este contexto, las direcciones regionales cumplen funciones limitadas al monitoreo y seguimiento, que se reducen al trámite y consolidación de informes remitidos desde los ERON para el nivel central. En ellos se incluye información sobre la atención social, la clasificación en fase, la asignación de las PPL en actividades y, en general, la ejecución presupuestal. A pesar de que las regionales prestan apoyo a los ERON para resolver dudas sobre los lineamientos o en algunos casos estructurar contratos y solicitudes, no tienen la autonomía ni los recursos para generar un valor agregado e impactar positivamente los procesos en los demás niveles. De hecho, en el nivel central reportan tener que reforzar el seguimiento de los procesos, pues las regionales consolidan la información, pero no la analizan, por lo tanto, los recursos humanos dispuestos en estas direcciones no impactan la operación como podrían hacerlo desde los ERON.

**Actividades de monitoreo y seguimiento:**Como se mencionó anteriormente, en todos los niveles el recurso humano debe invertir gran parte de su tiempo en actividades de monitoreo y seguimiento. Desde los ERON, los funcionarios reportan el alto número de informes, matrices y cuadros que deben diligenciar semanal, mensual y trimestralmente para dar cumplimiento a los requerimientos de las regionales. En las regionales se presenta la misma situación, pues su trabajo es consolidar esta información para remitirla al nivel central. Por ende, desde los niveles superiores se transmite una exigencia que implica a los funcionarios dedicar más tiempo a la elaboración de informes que a la misma ejecución de las actividades. Además, los funcionarios de los ERON reportan el esfuerzo que implica registrar la información en formatos y plataformas adicionales cuando desde el nivel central pueden consultarse los datos en el Sisipec.

esa es otra cosa que ahí existe una aplicativa SISIPEC que a través de ese aplicativo pueden ellos mirar cómo vamos, que avances, pero solo pide y pide y pide, llenar cuadritos, y llenar cuadritos cuando hay mucha información que se baja de ahí (funcionario ERON).

Esto genera una sobrecarga de trabajo que se ve agravada por dos factores: la solicitud de información similar por diferentes oficinas o dependencias y las falencias en el recurso humano y tecnológico. En relación con las primeras, son constantes las solicitudes (de carácter urgente o inmediato) de matrices o cuadros con pequeñas variaciones. Con las segundas, son recurrentes las falencias en los servidores del Sisipec, los equipos y las redes *Wi-fi* en los ERON. Por tal motivo, los funcionarios se toman horas subiendo y enviando la información.

Por lo anterior, la sensación de los funcionarios en los ERON es que la comunicación entre los niveles fluye principalmente “de arriba abajo”. A pesar de las capacitaciones virtuales, la resolución de dudas y las asesorías en la relación cotidiana con los niveles superiores, se percibe un desbalance: son mayores las exigencias que el apoyo recibido. A los ERON llegan, por correo, constantes requerimientos de informes de seguimiento, pero para la gestión y aprobación de procesos o recursos es necesario utilizar canales y medios informales. En ocasiones las solicitudes de apoyo o gestión por parte de los ERON a nivel regional y central sólo se tramitan con prontitud cuando un funcionario conocido lo hace posible. Además, la ruptura entre los niveles se profundiza cuando se trata de los ERON geográficamente distantes, en cuyo caso, se percibe una mayor lejanía de los funcionarios regionales y nacionales. El testimonio presentado a continuación, soporta esta afirmación.

Nosotros estamos inscritos a la regional central (…) Ha sido muy complejo porque la distancia de este establecimiento a otros establecimientos más cercanos a su regional, que pueden tener más fácil accesibilidad a capacitaciones, a tener un contacto más directo… con nosotros todo es llamadas, la señal aquí es muy mala, el correo, que también a veces se nos dificulta. (…) entonces a veces si hemos sentido que no nos tienen en cuenta por la misma distancia y este ERON [nombre eliminado para mantener la confidencialidad] tiene muchas dificultades y todas esas dificultades se le comentan a la regional. Por ejemplo, el tema del personal, de talento humano, en las pocas capacitaciones que hemos podido dar cuenta de que entre ellos hacen traslados y traslados de personal y acá nunca llega nadie, siempre se van, nunca llega nadie, entonces qué está pasando con la regional. (Funcionario ERON 3ra generación, 2da semana de mayo de 2019).

Para finalizar, pese a que desde la Dirección de Atención y Tratamiento se busca fortalecer el tratamiento penitenciario, las directrices enfatizan procesos de control a la corrupción (relacionados con el monitoreo y seguimiento) que interfieren con las actividades previamente programadas para el cuatrienio (como las visitas a los ERON para la aprobación e implementación de propuestas). Además, la falta de recursos humanos en el nivel central y el constante cambio de funcionarios de alto rango sujetos a la dinámica política (por ej. 8 ministros de justicia en 8 años, 7 directores del INPEC en 9 años, 5 directores de un ERON en 6 años) impiden la implementación de una política con una línea de acción constante que permita ejecutar los programas de atención y tratamiento.

### Relación con el medio externo

Las relaciones con el sector privado están mediadas, principalmente, por convenios interadministrativos. Aunque estos deben ser firmados y aprobados por el nivel central (y en ocasiones por la USPEC), son gestionados y operados a nivel nacional, regional y de los ERON. Por tal razón, la articulación con estos sectores varía en cada uno de los ERON. Ahora bien, en las ciudades principales los ERON están relacionados con empresas privadas y redes de apoyo más nutridas, mientras que en los municipios pequeños sucede lo contrario, pues su presencia es muy limitada. Igualmente, la conformación de las redes de apoyo se ve obstaculizada por la ubicación de algunos ERON en zonas rurales o de difícil acceso, la centralización de los procesos y la falta de sensibilización hacia las organizaciones (ligada a su desconocimiento de las actividades desarrolladas en los ERON, la estigmatización de las PPL y la imagen institucional del INPEC).

El primer paso para el establecimiento de un convenio con una organización privada o de la sociedad civil es el contacto y la gestión por parte del INPEC. Debido a que en todos los niveles esta suele ser una labor a cargo de las directivas, estas deben recurrir a sus contactos y relaciones públicas para tal fin. Sólo en uno de los ERON visitados se hizo referencia a un funcionario encargado de visitar a las empresas, ofrecerles la idea de instalarse en el ERON y comentarles los requisitos. Luego la empresa envía un delegado al ERON y con el acompañamiento de las directivas se revisa las condiciones para estructurar el convenio. Si este paso es superado, el convenio se envía a la regional y después al nivel central, donde es revisado por la oficina de supervisión contractual. De acuerdo con la información proveída desde el nivel central, la principal razón que motiva la creación de estos procedimientos burocráticos es el control de la corrupción.

Frente a este procedimiento, la percepción desde los ERON es que en el nivel central no son suficientemente flexibles y se solicitan demasiados requerimientos que frenan los convenios. A pesar de que recientemente se delegó la aprobación de convenios con entidades territoriales a otra área jurídica del nivel central, la revisión y aprobación de cada caso toma meses. Esto debido a la carga asumida por la oficina de supervisión contractual, que no suele delegar ninguna de sus tareas para evitar actos de corrupción. Además, a esta dificultad se suma la ausencia de articulaciones bajo la figura de colaboradores externos y el desaprovechamiento de las direcciones regionales para, por ejemplo, aprobar los convenios con las entidades territoriales. No obstante, es pertinente anotar que algunas de las actuales “trabas” trascienden las posibilidades del INPEC, como el pago de prestaciones y ARL (estipulado por el Ministerio de Trabajo), que ocasiona el desistimiento de algunas organizaciones.

Finalmente, dentro de la información recolectada no se hallaron protocolos que definan el proceso de articulación con las entidades (a excepción de las organizaciones religiosas), ni tampoco documentos de difusión para invitarlas a vincularse. Por ende, la manera en que se gestionan estas relaciones puede variar en cada ERON. Aun cuando algunos han logrado articulaciones, no se encontró una sistematización de los procesos que permita su replicabilidad. Pese a esto, en los casos en que se logran superar los trámites y procesos burocráticos, la articulación con el sector privado y en general el medio externo contribuye en gran medida al desarrollo de los programas y actividades de resocialización.

**Empresas privadas:**La modalidad más difundida para la vinculación de las empresas privadas es la figura de los consorcios contratados por la USPEC por medio de licitaciones. Aunque inicialmente estos consorcios prestan la atención en salud y alimentación, su práctica más destacada en relación con el tratamiento penitenciario es la incorporación de PPL como manipuladores de alimentos y rancheros. Quienes son empleados reciben un pago equivalente a un SMLMV menos un 10 %. Por lo tanto, se trata del trabajo más apetecido al interior de los ERON.

Por otra parte, ha constituido un gran avance la vinculación de empresas privadas que ofrecen trabajo a las PPL por medio de maquilas o actividades de administración indirecta. Gracias a esta figura, las empresas instalan talleres en los que asumen todos los costos de producción (alquiler del espacio, insumos, maquinaria y pago de las PPL) y capacitan a las PPL que constituyen la mano de obra. El pago del personal se define según el número de objetos producidos y puede encontrarse entre los 200.000 y 300.000 pesos mensuales. Además, las empresas suelen entregar elementos de atención básica y *kits* de aseo. La contribución de esta articulación a la resocialización se traduce en la apertura de más cupos de trabajo, la generación de ingresos muchos mayores a los de otras actividades (utilizados para el sostenimiento de las PPL y sus familias) y la posibilidad de vincularse a las mismas empresas al salir en libertad.

Actualmente, el mayor caso de éxito en este aspecto es un ERON en el que se han instalado 4 maquilas de confecciones que emplean a cerca de 300 PPL. Al respecto, varios funcionarios destacaron la disposición de los empresarios de la ciudad como un factor facilitador de los convenios, pues incluso la maquila de otro ERON fue instalada gracias a la gestión de funcionarios que habían trabajado previamente allí. En esta línea, además de este caso exitoso, dentro de los ERON visitados se identificaron otros dos en los que se ha logrado desarrollar la misma modalidad de maquila textil; dos más en los que se adelantan gestiones para el desarrollo de cultivos (de café y albahaca) administrados y comercializados por privados; y otro en el que se implementará una maquila para elaborar canastas, portarretratos y otros productos similares. En resumen, de los 17 ERON visitados, 3 están intentando establecer los convenios con empresas privadas y 3 ya han implementado las maquilas. Como se mencionó anteriormente, en uno de ellos hay hasta 300 PPL empleadas, mientras que en los otros el número es de aprox. 50 PPL.

**ONG, fundaciones y organizaciones religiosas:**De la sociedad civil, las organizaciones que guardan mayor relación con los ERON son las religiosas ya que en cada uno de los ERON visitados, hay un promedio de 10 iglesias vinculadas a la pastoral penitenciaria y a la confraternidad carcelaria, y son entidades que mantienen convenios con el INPEC a nivel nacional. Para su ingreso a los ERON, se realiza un censo religioso que le permite al capellán determinar cuáles iglesias tienen feligreses recluidos. Acto seguido, el capellán del ERON las invita y les solicita los documentos de la organización, su propuesta de trabajo y los documentos de seguridad social de quienes ingresarán a los ERON, para emitirles sus carnés. A diferencia de lo sucedido con otro tipo de organizaciones, con las iglesias existen protocolos de articulación claros.

Los funcionarios de los ERON manifiestan que la labor de las iglesias tiene un impacto positivo en el proceso de resocialización, pues gracias a ella algunos internos dejan el consumo de SPA, reciben atención ante problemas personales y mantienen la esperanza. Así mismo, algunas PPL vinculan el desarrollo espiritual promovido por las iglesias con mejoras en la convivencia. Además, las organizaciones religiosas también apoyan los procesos de atención y tratamiento mediante donaciones de materiales de construcción, *kits* de aseo, refrigerios ocasionales y la enseñanza de algunas labores como tejido (para la población de la tercera edad en un ERON). Además, en un ERON sobresale el programa FORLAC, orientado a la formación de habilidades socioemocionales y de liderazgo entre las PPL. Para su desarrollo, la pastoral penitenciaria restauró un área dentro de un patio y vinculó a voluntarios y a una psicóloga de tiempo completo. En este sentido, resalta la apertura del INPEC para la disposición de tiempos y espacios exclusivos para el programa; así como la oportunidad de vincular a otros profesionales en distintas áreas como voluntarios.

Por último, la sociedad civil también se articula por medio de ONG y fundaciones, cuya presencia en los ERON varía según los criterios explicados anteriormente: el municipio en que se ubican y las facilidades en el acceso. Estas organizaciones ofrecen actividades artísticas, de recreación, uso del tiempo libre, desarrollo de habilidades socioemocionales, atención para niños y niñas con madres privadas de la libertad y donaciones de elementos de dotación básica. Así mismo, en varios ERON se reportó la articulación con Alcohólicos y Narcóticos Anónimos, quienes apoyan el programa PEC y ofrecen charlas de promoción y prevención; y se observó la presencia de miembros de la mesa municipal de diversidad sexual que trabajan con la población LGBTQ+ y personas de la tercera edad. En este sentido, la contribución de las organizaciones de la sociedad civil podría estar más relacionada con la ASI y algunos elementos del TP menos desarrollados en los programas propios del INPEC, como la cultura, la recreación y el deporte.

**Instituciones de educación superior:** Finalmente, otra de las articulaciones más comunes con organizaciones privadas, actualmente en aumento, es la mantenida con las universidades para la provisión de practicantes (principalmente en psicología y derecho). Como se ha explicado en otras secciones del informe (ver sección 3.1), estos practicantes constituyen un recurso humano fundamental para la atención jurídica, los PPFTP y el apoyo en las labores del CET en cada ERON. No obstante, en algunos de los ERON se manifestaron dificultades para su incorporación, principalmente ligadas a la ARL (nivel 5), cuyo pago no tiene un responsable claramente establecido.

Además, se mantienen convenios con universidades para que las PPL solo deban pagar el 50 % del valor de la matrícula en programas de educación superior. Sin embargo, asumir estos costos sigue siendo una posibilidad distante para la mayoría de la población penitenciaria. La excepción la constituye un ERON en el que las PPL reciben becas del 100% para educación técnica y profesional gracias a un convenio entre la alcaldía y la universidad.

Por lo anterior, la principal alternativa educativa para las PPL son los cursos técnicos y complementarios ofrecidos a partir de los convenios con el SENA, enfocados en actividades artísticas, artesanales, agropecuarias y orientadas al autoempleo (p.ej. peluquería). Sin embargo, se presentan dificultades pues esta institución también cuenta con restricciones de personal. Por lo tanto, el número de instructores suele ser reducido, los cursos no siempre corresponden a los solicitados por los ERON y su frecuencia y cobertura son bajas. Además, las PPL aducen barreras de acceso por la exigencia de un grado mínimo de educación, que muchas no alcanzan. Pese a esto, los funcionarios y las PPL valoran la labor del SENA y consideran que les brinda conocimientos y certificaciones útiles para su vida en libertad.

**Entidades territoriales:** La responsabilidad de las entidades territoriales con el sistema penitenciario se encuentra contemplada en el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), modificado por la Ley 1709 de 2014. Ambas leyes fueron citadas por los funcionarios del INPEC al argumentar su obligación con el mantenimiento de los sindicados. Sin embargo, como la asunción de esta responsabilidad supondría costos sumamente altos para las entidades territoriales, su articulación con los ERON se da a partir de convenios interadministrativos para la provisión de servicios o insumos de diversa naturaleza (por ej. vehículos, combustible para las remisiones, candados, kits de aseo, materiales escolares, profesionales psicosociales y jurídicos, etc.). Por lo tanto, la forma en que cada alcaldía o gobernación apoya los procesos de ASI y TP en cada ERON es sumamente variable, siendo sumamente importante en uno de los ERON visitados, y prácticamente inexistente en otros. La principal dificultad en la relación con las entidades es descrita así por un funcionario:

las dificultades es que no quieren reconocer los entes territoriales la responsabilidad que tienen hacia las cárceles y por más ganas que tengamos eso ha sido una piedra en el zapato, eso de verdad ha sido una piedra en el zapato. Los entes territoriales solamente buscan a las cárceles cuando necesitan cupos, solamente invitan a reuniones, que eso se ha intentado muchísimo cambiar el año pasado, pero solamente lo invitan a reuniones a uno cuando necesitan que le reciban a los 50 de la URI, pero nunca lo invitan a reuniones a uno cuando le dicen venga vamos a abrir un programa en los colegios y queremos que los 8 o 10 profesores vayan allá y les mejoren la calidad. No han entendido que esos internos por más que tengan una condena agresiva, esos internos son prestados, ese interno tarde o temprano va a volver a salir a la calle. (Funcionario ERON 2da generación, 1ra semana de mayo de 2019).

No obstante, en algunos de ellos se mencionaron distintas formas en que las entidades territoriales apoyan los procesos, como la provisión de distintos elementos (desde kits de aseo hasta vehículos); la comercialización de los productos de la marca Libera en puntos de venta fijos o *stands* en ferias; y el pago de docentes para la educación básica de las PPL a partir de los convenios sostenidos con las secretarías de educación. El caso de éxito (y la excepción) en este aspecto lo constituye un ERON en el que se reportó la presencia de aproximadamente 26 funcionarios (abogados, psicólogos y trabajadores sociales) de la alcaldía, que apoyan la evaluación de las PPL y desarrollan actividades culturales, deportivas, de uso del tiempo libre y contacto con las familias. Además, su apoyo se extiende a la provisión de buses y gasolina para el traslado de internos, equipos e insumos de trabajo para los funcionarios, y pupitres y tableros para las PPL. Por lo anterior, es notable la capacidad y potencial que tienen este tipo de actores para mejorar los procesos de ASI y TP mediante recursos humanos y físicos que permiten descongestionar procesos, ofrecer servicios que de otra manera no se prestarían y mejorar las condiciones de atención básica a las PPL.

## Enfoque diferencial para la resocialización.

En la evaluación se identificaron diversos avances y obstáculos en el diseño e implementación de un enfoque diferencial para la resocialización. La importancia de este aspecto radica en la necesidad —advertida sistemáticamente por organismos nacionales e internacionales— de atender a las PPL según sus características personales, socioeconómicas o culturales particulares, que incluso les pueden implicar una doble o múltiple condición de vulnerabilidad. El enfoque diferencial, por tanto, se cruza con el de derechos humanos y se orienta a la preservación de la dignidad y la igualdad de las personas, así como de su libre desarrollo subjetivo y cultural, directrices democráticas por excelencia. Cualquier situación que interfiera en las necesidades diferenciales de un sujeto o población privados de la libertad afectará su proceso resocializador, no solo al vulnerar su vida intramural, sino también al dificultar su rehabilitación y reinserción a la vida en libertad y en la legalidad. En esta clave deben ser leídas las fortalezas y dificultades que se registran a continuación en esta materia.

Dado que el enfoque diferencial penitenciario fue evaluado de manera crítica en el ECI, se observa que el INPEC ha dirigido sus esfuerzos en los últimos años al diseño, implementación y fortalecimiento de estrategias de atención y tratamiento para PPL de especial protección constitucional. Estos últimos se definieron en el procedimiento PT 51-012-08 V04 de 2006, de acuerdo con la legislación nacional e internacional, como grupos y poblaciones con condiciones excepcionales (en adelante, GPCExc). Según la caracterización poblacional realizada por el instituto a nivel intramural, estos sectores se clasificaron formalmente en afrocolombianos, indígenas, madres gestantes y lactantes, adultos mayores, LGBTI, personas en situación de discapacidad y extranjeros (INPEC, 2006; CERD, 2013), con miras a su inclusión social. En atención a las recomendaciones de la Corte Constitucional (1998, 2013, 2015) y la CIDH (2014), entre otras (OEA, 1994; ONU, ACNUDH, 2004; ONU, 2009, 2015), el Reglamento General de los ERON fue reformado en 2016 para adoptar una normativa clara de atención a GPCExc y establecer un marco para el diseño de guías y procedimientos específicos (INPEC, 2016, mayo, agosto, diciembre; 2017, octubre; 2019, abril 29 y 30, julio). Así mismo, se asignó para ese rubro un presupuesto anual.

Aunque no están incluidos en esta clasificación, también se evidenció la implementación de un enfoque diferencial intramural en la atención a niños y niñas (menores de 3 años hijos de reclusas), a grupos que profesan distintas creencias o religiones y a personas en situación de debilidad manifiesta (p.ej. enfermos infectocontagiosos o crónicos y adictos a SPA). Por el contrario, no se identificó en el campo una línea de trabajo definida con PPL jóvenes o vulnerables económicamente —también considerados sujetos de especial protección (Corte Constitucional, 2013)— a pesar de que distintos programas y actividades los impacten y que ocasionalmente se reporte trabajo dirigido a ellos, en particular en atención psicosocial y en salud (p.ej. P y P en salud sexual y reproductiva, consumo SPA).

### Fortalezas

**Reconocimiento de la propia identidad en los ERON.** En los procedimientos de ingreso, diagnóstico y observación se percibió de gran importancia el registro de la identidad de las PPL en la cartilla biográfica y la posibilidad de actualizarlo. En particular, es una fortaleza el hecho de que el interno pueda autorreconocerse —si así lo desea— dentro de una categoría excepcional y que pueda registrar tanto el nombre que aparece en su cédula, como otros apelativos que se ajusten con su identidad. Las valoraciones del CET o de los profesionales en psicología, salud o trabajo social sirven muchas veces para identificar situaciones de vulnerabilidad asociadas a la condición excepcional, información que también puede surgir en la interacción cotidiana de PPL con guardias y funcionarios. Cuando dicha información se articula con la Junta de Patios de modo eficaz y repercute correctamente en la asignación de pabellón, además de manejarse confidencialmente, se convierte en garantía de protección para sujetos vulnerables.

**Actividades de redención.** Se observó que las PPL en condiciones excepcionales tienen igualdad de oportunidades en el acceso a actividades de redención, aunque algunas se dirijan a tareas específicas de acuerdo con su condición (limitaciones físicas, lingüísticas, problemas de salud, etc.) o tengan un repertorio más limitado a razón de su seguridad (p. ej. cuando varios grupos de PPL se encuentran en conflicto y no pueden interactuar en los mismos espacios). Para quienes presentan discapacidad física o problemas de movilidad, los ERON más modernos ofrecen labores y espacios accesibles.

Por otro lado, en el caso de los adultos mayores, a pesar de su apatía y limitaciones de salud, son motivados a realizar labores de enseñanza, a alfabetizarse, a desarrollar actividades artísticas o a desempeñarse como representantes de comités (p. ej. un ERON les ofrece trabajar en una chagra adyacente a su pabellón, cuyos variados productos se venden al operador de alimentos). En el área de idiomas, se encontraron monitores extranjeros bilingües, estrategia que aprovecha los conocimientos previos de las PPL y promueve su adaptación con el fomento de habilidades socioemocionales a través de la enseñanza. Otra fortaleza es el apoyo de monitores de GPCExc en la planeación de actividades específicas para su población o en las muestras interculturales, así como la redención de pena con la participación en grupos artísticos.

**Atención diferencial en salud.** Los GPCExc tienen igual cobertura en acceso a salud que el resto de PPL. Los niños y niñas menores de 3 años que viven en los ERON son priorizados. En atención a población trans, se destaca el cubrimiento y seguimiento a tratamientos asociados a procesos de transición y reasignación de sexo, tanto en establecimientos masculinos como femeninos; también existe en estos casos una ruta de atención en salud y psicología por medio de las áreas psicosocial y de sanidad la cual es bien valorada por funcionarios e internos. De otro lado, las comunidades terapéuticas y programas asociados realizan una excelente labor en la rehabilitación física, ocupacional y emocional de PPL en estado de vulnerabilidad por adicción a SPA, especialmente mujeres, jóvenes y personas de baja condición socioeconómica. También deben resaltarse las brigadas de P y P (en particular, consumo de SPA y salud sexual y reproductiva), algunas de las cuales son diferenciales.

**Fuerte articulación interinstitucional.** En unos casos más que en otros, se observó una dinámica participación de parte del sector público, privado y sociedad civil en la atención y tratamiento de GPCExc, particularmente LGBTI, mujeres, madres gestantes y lactantes y sus hijos menores de 3 años que viven en los ERON. Esta articulación genera mejores resultados en ERON más dispuestos y con mayor espíritu de gestión y cuyo entorno demuestra mayor voluntad y apertura hacia el tema penitenciario. En ciertos casos, el apoyo de alcaldías y gobernaciones —que proporcionan recurso material o humano, por ejemplo— hace la diferencia en calidad en el desarrollo de programas psicosociales, educativos y formativos (ver numeral 2.5.3). Se observó en este ámbito la participación fluida y comprometida de mesas distritales o municipales LGBTI o programas sociales de entidades como la DIAN o el Ejército Nacional. También es eminente la presencia de fundaciones, ONG e iniciativas eclesiásticas (católicas, evangélicas, pentecostales), no solo en tareas de apoyo espiritual o catequético, sino en la realización de actividades lúdicas, formativas y psicosociales. Algunas universidades privadas y públicas apoyan especialmente con practicantes del área psicosocial, en quienes recae gran parte de la ejecución de los PPFTP. Las actividades de estos actores también se orientan al acompañamiento puntual de los GPCExc (capacitaciones, celebraciones) y a la sensibilización general de los internos sobre las condiciones excepcionales. Así mismo, las entidades involucradas apoyan ocasionalmente con la donación de kits de aseo, materiales u otros para estos grupos.

**Fortalezas en atención a mujeres, madres e hijos.** Las RM observadas ofrecen infraestructura y atención prioritaria en esta franja: se asignan pabellones especiales y se disponen guarderías y áreas recreativas (o se están acondicionando); se asigna y perfila personal específico para su atención; se procura separar a las gestantes e hijos de las PPL de las condenadas por delitos sexuales, relacionados con infancia o secuestro, entre otros —aunque la intención falla cuando hay hacinamiento—; y se les aísla cuando hay epidemias. En dichos establecimientos, también se reportaron rutas de atención para madres consumidoras de SPA, así como cierto acompañamiento psicosocial a las que se separan de sus hijos al cumplir 3 años. En cuanto a la implementación de PPFTP, uno de los establecimientos femeninos dispone de una psicóloga de planta para el desarrollo del PEC femenino, estructurado de manera diferenciada respecto al de hombres y, en general, el personal para PPFTP y área educativa parece ser sensible a la perspectiva de género y despliega estrategias acordes con las necesidades de las internas.

**Comunicación para extranjeros**. En la mayoría de los establecimientos, la estrategia VIVIF es eficaz para extranjeros que cuentan con datos de contacto de allegados en su país de origen y los funcionarios encargados se esmeran en gestionar este proceso. Igualmente, se viabiliza la visita del personal de las embajadas que, en algunos casos, sirven de intermediarios con las familias de las PPL fuera del país.

**Libre desarrollo de la personalidad y aspectos asociados.** Durante el trabajo de campo se observó que a PPL indígenas se les autoriza el uso de trajes tradicionales. A PPL trans se les permite usar prendas y accesorios que correspondan con su género elegido y, en muchos casos, el personal ya se refiere a ellos/as por sus nuevos nombres. Así mismo, a pesar de las reservas de algunos, es permitida la expresión de relaciones afectivas y comportamientos no heteronormativos y para PPL LGBTI que tienen pareja fuera del ERON, se garantiza la visita conyugal, de acuerdo con la Directiva 0010 (INPEC, 2016, mayo) y las resoluciones 4130 y 6349 de 2016. Finalmente, pudieron apreciarse pinturas murales con motivos étnicos, religiosos o, en ciertos casos, alusivos al orgullo LGBTI, hechas por las PPL en pabellones, pasillos y áreas educativas.

**Desarrollo de espacios y muestras culturales.** En varios ERON, se vio un avance significativo en el desarrollo de encuentros y muestras multiculturales que incluyen a los GPCExc. En donde esta tarea es exitosa, se demuestra gran articulación entre las áreas de Psicología, Trabajo Social y Recreación, Cultura y Deporte. Los espacios gestionados fomentan el sentido de identidad a través de la recuperación de prácticas y saberes propios y generan un impacto extra en los internos: la enseñanza-aprendizaje de habilidades artísticas y artesanales —aunque mayormente ocurre entre pares y no por medio de instructores—. Asimismo, inciden en el fortalecimiento positivo de lazos comunitarios dentro y fuera del establecimiento, puesto que se convoca y viabiliza la participación de miembros externos de GPCExc (p. ej. los cabildos indígenas u organizaciones LGBTI). En algunos casos, se han acondicionado espacios físicos para la preparación y realización de dichas actividades, así como la dotación de equipos, instrumentos musicales, vestuario y otros insumos; esto hace la diferencia al respecto entre ERON. Se destaca la celebración de fechas especiales para GPCExc, como los días de la Afrocolombianidad, de la Mujer, de la Madre, de los Niños, del Orgullo Gay/LGBTI, así como la organización de festivales gastronómicos. Es gracias a algunas de estas actividades que logran impactar al resto de la población de PPL, lo cual sensibiliza acerca de la convivencia diversa y la fomenta.

**Avances en seguridad.** En la evaluación, se observó en algunos ERON la reducción significativa de barreras de acceso para los visitantes LGBTI e indígenas. Por un lado, se pudo constatar en algunos casos puntuales que, cuando hay disponibilidad de guardia de ambos géneros, las requisas son comúnmente efectuadas por un funcionario del mismo género que el reportado por el visitante y que a quienes se autoidentifican como *trans* se les pregunta si desean ser requisados por un hombre o por una mujer. Por otro lado, en el caso de las comunidades étnicas, en uno de los ERON visitados se evidenció mayor viabilidad en el ingreso de objetos e indumentarias rituales (plantas, bebidas, trajes, collares, bastones, etc.), por ejemplo, para la realización adecuada de ceremonias tradicionales indígenas en el interior del establecimiento.

**Formación en DDHH y civiles.** En ciertos ERON, se nombran representantes de GPCExc como voceros y mediadores ante otros grupos y la institución, o como promotores de comités. Algunas PPL reportaron como principales aprendizajes en estos roles, así como en los PPFTP, la posibilidad de ayudar a su población y de adquirir conocimientos en materia de DDHH y en autorreconocimiento como sujetos de derechos:

*Investigador:* ¿Usted se acuerda de algún tema en esos programas, en esos talleres, que le haya impactado?

— Mis derechos. (…) Como [soy] de la comunidad LGBTI, entonces me violaban muchos derechos, entonces me impactan mucho esas clases (PPL ERON 1ª generación, 2ª semana de abril de 2019).

**Respeto a la profesión de fe y actividades de apoyo espiritual.** En general, se observó apertura en los ERON hacia la labor de las iglesias, las asociaciones civiles y las ONG que adelantan brigadas catequéticas, talleres psicosociales y espirituales y otras tareas misionales con la población penitenciaria. Su presencia fue constante en los ERON visitados, aunque primordialmente de corte católico, evangélico, pentecostal y Testigos de Jehová, a quienes se asigna un día a la semana para la visita de delegaciones confesionales y se viabiliza su entrada a patios. Por otra parte, el respeto a los diversos credos de las PPL es notorio de parte de los funcionarios. En actividades psicosociales apoyadas por una organización religiosa, se respeta la autoexclusión voluntaria de internos de otras confesiones. Igualmente, se autorizan y viabilizan las ceremonias rituales (matrimonios, ritos fúnebres, etc.) en religiones distintas de la católica o las cristianas. También se permite la libre asociación y predicación religiosas: las PPL pueden usar espacios dentro de los patios para reuniones y jornadas rituales. En uno de los ERON visitados, es sobresaliente la viabilidad que se ofrece a la realización de ceremonias indígenas, en consonancia con otros mecanismos de preservación de usos y costumbres propios.

**Articulación con la jurisdicción indígena.**Además de lo anterior, deben resaltarse ciertos aspectos de la articulación entre los ERON y las autoridades indígenas. Uno de los establecimientos visitados se destaca por propiciar encuentros entre PPL indígenas y sus comunidades de origen a través del contacto y convocatoria de las autoridades de los cabildos, así como de la logística y organización intramural. En este sentido, también fue evidente allí la articulación entre el área de Tratamiento y el CCV, cuyos funcionarios no solo garantizan el ingreso y la vigilancia suficiente de las visitas extraordinarias e implementos para tales fines, sino que además se involucran activa y respetuosamente en los rituales si los oficiantes lo requieren. Esta práctica permite mantener y fortalecer la red de apoyo de las personas indígenas, así como sus lazos culturales y territoriales. Además, contribuye al seguimiento de sus procesos jurídicos y aporta a los mecanismos de justicia restaurativa que, para ciertas comunidades, son condición de la resocialización. Por último, el ERON hace el seguimiento e informa a las autoridades indígenas sobre la conducta de sus PPL.

**Inclusión de sujetos en condición de discapacidad.** De acuerdo con la Ley 1709 de 2014 (Gobierno Nacional, 2014, art. 46), se reporta el acondicionamiento de habitabilidad para PPL en condición de discapacidad en algunos de los ERON y en particular los de construcciones más recientes. En estos, se observó la presencia de rampas, celdas y baños accesibles, igualmente se reportó el suministro de tablas braille y muletas de parte del operador de salud, solicitadas por PPL con derechos de petición. En ciertos casos, hay menos barreras físicas para que las personas con dicha condición ejerzan las actividades de redención y, en otros, son dirigidas a actividades más acordes con sus capacidades.

### Dificultades

**Las estrategias no funcionan con la misma calidad en todos los establecimientos o para todos los GPCExc.** La falta de recurso humano en las áreas psicosociales implica que, por cubrir o priorizar la atención a unos grupos, se descuida la de otros. Es común que al mismo funcionario encargado del programa de GPCExc —que ya involucra varios frentes de trabajo— se le asignen otros como el VIVIF, la coordinación de practicantes, los PPFTP, etc., lo que causa un escaso acompañamiento a estos grupos, algunas veces de baja calidad. En ciertos casos, se termina priorizando la asignación de recurso humano a GPCExc frente al resto de PPL, debido a las exigencias sobre el cumplimiento de metas en esta franja.

Algo semejante ocurre con las condiciones de habitabilidad. Donde se presenta hacinamiento se hace inviable o muy limitada la atención prioritaria de todos los sujetos de protección especial. Por otra parte, las diferencias entre los establecimientos femeninos son enormes: para las fechas de la evaluación, mientras uno registraba sobrepoblación del 12,4 % (INPEC, 2019, julio 19) y gozaba de infraestructura apropiada, mejores condiciones de habitabilidad —a pesar de algunos problemas en la alimentación— y permanente desarrollo de programas psicosociales, el otro reportaba un hacinamiento del 72 % (INPEC, 2019, julio 19) y graves problemas infraestructurales; adicionalmente, se registró que en la Regional Norte no hay RM, sino pabellones pequeños en ERON masculinos que carecen de espacios adecuados, por lo que el desarrollo de programas para infancia y madres es nulo (no hay niños dentro de esos establecimientos). Otros ERON con limitaciones infraestructurales carecen de pabellones especiales para población LGBTI o para población consumidora de SPA. Así mismo, ciertos pabellones para GPCExc (p. ej. programas residenciales como las CT —que atienden poblaciones vulnerables—, pabellones de madres o ciertos ERE) cuentan con mejores entornos de habitabilidad que otros o que los del resto de PPL. De otra parte, es evidente que no todos los ERON ni todas sus áreas son accesibles para personas con limitaciones en su movilidad o con discapacidad visual, auditiva u otras; por tanto, en algunos —en particular, los de primera generación—, esta se convierte en una barrera para su acceso al repertorio completo de actividades de redención u otras.

De otro lado, algunas mujeres PPL y funcionarios advierten un desequilibrio general en la implementación del enfoque de género en los establecimientos femeninos: en ciertos casos, ambos tipos de actores enfatizaron en que la atención y tratamiento son exactamente los mismos para hombres y mujeres, que “no hay diferencias” entre ambos y algunos funcionarios incluso dijeron esforzarse en que esto fuera así; mientras tanto, en otros casos, se reportó un esfuerzo por atender diferencialmente a los géneros según sus propias necesidades. A su turno, el enfoque diferencial para PPL indígenas y afro es sobresaliente en uno de los establecimientos, debido a que alberga una gran proporción de estos internos, pero no se observó con la misma calidad en el resto de ERON. Al respecto, a pesar del compromiso de muchos funcionarios, varios directores resienten la falta de profesionales idóneos para comprender los aspectos culturales y necesidades específicas de los GPCExc y así enfocar con éxito su atención.

Finalmente, el Reglamento General de los ERON (aprobado por la Resolución 6349 de 2016) incluye dentro de la lista de comités de participación de las PPL uno orientado a enfoque diferencial. Sin embargo, solo se presenció su funcionamiento en uno de los establecimientos femeninos, con una disponibilidad de 30 cupos, mientras en otros ERON los funcionarios desconocían su existencia o proporcionaron información confusa al respecto.

**Hay escasez de atención psicológica y psicosocial diferencial.** De lo anterior también se deriva otra dificultad para estas poblaciones: no hay funcionarios suficientes para asumir la atención psicológica y psicosocial desde un enfoque diferencial, por lo que la mayoría de los sujetos en condiciones excepcionales está en permanente vulnerabilidad psíquica y emocional, debido a la insatisfacción de sus necesidades particulares en salud mental y bienestar familiar y social. Esto a pesar de que en ciertos establecimientos se prioriza la atención psicosocial de sujetos de especial protección. De cara a esa escasez de recurso humano, particularmente el personal de los establecimientos femeninos advierte una mayor presencia de afecciones emocionales, psicológicas y psiquiátricas a razón de la maternidad en reclusión y de la separación de sus familias —que quedan vulnerables con su captura—, en comparación con los ERON masculinos. Se reportan altos niveles de estrés y ansiedad en las mujeres debido a estas situaciones, que desembocan en depresión y agresividad o potencian trastornos psiquiátricos previos, adquiridos o subyacentes. En todo caso, es necesario enfatizar en que los GPCExc padecen las mismas dificultades en salud mental que el resto de PPL, aun cuando tengan necesidades particulares según su condición.

**Hay oferta y cobertura en atención médica diferencial, pero la escasez de recursos humanos y físicos interfiere en esta.** En la mayoría de ERON no hay suficiente disponibilidad de vehículos para la remisión de PPL con condición médica crónica con la frecuencia o celeridad que requieren; por ejemplo, en uno de los establecimientos femeninos, al tiempo que se reportó en las entrevistas un incremento en la tasa de morbilidad de las PPL por cáncer de mama, cuello uterino y pulmón, también se registraron casos en que los síntomas empeoran por la distancia entre citas para tratamiento oncológico. Así mismo, además de lo anotado en salud mental, en los ERON observados hay una reducida y desigual oferta de terapia física, ocupacional y del lenguaje para PPL adultos mayores y en condición de discapacidad.

**Prácticas socioculturales relacionadas con discriminación y violencias diferenciales afectan las relaciones en la comunidad penitenciaria.** Las prácticas de discriminación, estigmatización/autoestigmatización y marginación siguen arraigadas en la convivencia entre funcionarios y PPL, a pesar de los esfuerzos de sensibilización institucional. Este es un determinante cultural que dificulta el proceso de resocialización de los sujetos con condiciones excepcionales, pues fomenta la normalización del ejercicio de violencias diferenciales entre la comunidad penitenciaria.

Frente a las mujeres PPL, se evidenció la percepción generalizada —y muchas veces, la autopercepción— de que son “más conflictivas o agresivas” que los hombres y que “las cárceles femeninas son peores”, bajo el argumento de que utilizan sus mismas formas de violencia (física, verbal, autoinfligida, hacia otros), que lo hacen de manera “más dramática o manipuladora” o sin una “razón de peso” —como supuestamente lo es la guerra o la rivalidad de pandillas—. También se les acusa de ser “más problemáticas” por ser constantes e incisivas en sus demandas.

(…) yo prefiero trabajar con hombres que con mujeres. Las mujeres somos muy complicadas, y a mí esas 92 mujeres me dan más guerra que esos 800 hombres que están allá. Sí, ellas me dan más guerra. (Funcionaria, ERON 1ª generación, última semana de abril de 2019)

(…) eso es como de género, ¿no? Somos más problemáticas, vivimos enfermas, somos hipocondríacas, eso es como del mismo contexto de las mujeres. (…) Además que nosotras somos una población muy especial, porque no es como el hombre, que el hombre es más desprendido de su familia. (…) [Las PPL] son mujeres explosivas, son mujeres que están a la defensiva, y en muchos casos, viven con sus problemas de depresión y esas cosas. (…) Yo he [trabajado en] cárceles de hombres también. Y tú a un hombre le dices: ‘Hermano, no se puede’ y ya. Dígale eso a una señora. Por Dios, a ella hay que explicarle cómo, cuándo y por qué. (…) Las mujeres son más agresivas que los hombres. (Funcionaria, ERON 1ª generación, 2ª semana de abril de 2019)

Tales percepciones atribuidas a la condición femenina (cisgénero o transgénero) se reportan entre PPL y personal de ambos sexos y las afectadas manifiestan que esto repercute en el trato indiferente o agresivo que reciben y que incluso ralentiza sus procesos administrativos. Esta práctica suele extenderse por analogía a la población masculina LGBTI, a la cual se desacredita de la misma manera si expresa comportamientos considerados femeninos. De otro lado, el personal de los establecimientos de mujeres suele calificar como exclusivamente femenina la conducta de la autolesión compulsiva o con fines manipuladores, con el argumento de que “ellas son más emocionales”; sin embargo, esta situación también fue reportada por guardias, funcionarios e internos para el caso de los hombres PPL y también señalaron su práctica frecuente, lo que prueba que es transversal a los géneros[[46]](#footnote-47). En todos los casos, además, se advirtió el incremento general en dicha conducta y la preocupación por su difícil comprensión y manejo.

En cuanto al sector LGBTI, aunque son notorios los avances en inclusión entre PPL, funcionarios y guardias, aún se evidencian prácticas homofóbicas y transfóbicas de su parte. A diario son comunes todavía el matoneo, las agresiones, los apodos y las burlas hacia personas con orientaciones sexuales o identidades de género diversas, lo que dificulta la convivencia y produce sufrimiento psicológico en los afectados. Los PPL *gays*, lesbianas y *trans* con quienes se interactuó en campo reportaron haber sentido miedo al ingresar al ERON o permanecer atemorizados por cuenta de la violencia que pueden recibir a razón de su condición, y que su adaptación fue cuando menos difícil; es común, por ello, que a su ingreso oculten su condición para protegerse. En algunos pabellones son vetados o marginados, se limita su circulación o se les exilia. Internos y funcionarios también refieren el acoso, abuso y explotación sexual a los que la población LGBTI es corrientemente enfrentada en los ERON, situación más frecuente cuando no habita un pabellón especial y que afecta en particular a las personas *trans*.

De otra parte, los pacientes infectocontagiosos, especialmente con VIH/SIDA, e independientemente de su orientación sexual o identidad de género, son blanco de la discriminación cotidiana. En particular, padecen a diario la estigmatización y algunos reportaron haber sido evidenciados en su condición por compañeros o guardias y, posteriormente, haber sido matoneados y marginados. Por su parte, algunos funcionarios manifestaron su preocupación por prácticas de autoestigmatización, como el uso de la condición patológica crónica y la no adherencia al tratamiento médico (p. ej. en cáncer y VIH/SIDA), como estrategia de las PPL para deteriorar su propia salud y acelerar su libertad. En salud mental, suelen relatar síntomas psiquiátricos en la consulta clínica, con el fin de acceder a psicofármacos (en especial, ansiolíticos o antipsicóticos) para comercializarlos o consumirlos recreativa o compulsivamente.

Adicionalmente, diversos grupos de PPL dicen percibir una suerte de *discriminación inversa*, pues equiparan la inclusión de GPCExc con una serie de “privilegios” en atención social y tratamiento penitenciario que ellos no reciben. Un aspecto que puede reforzar esta idea en algunas instituciones es la mayor asignación de personal y actividades a sujetos de especial protección y el consecuente descuido de lo asignado al resto de PPL, debido a la limitación de recursos.

**Relaciones entre PPL, estigmas y distribución espacial**

Nunca olvidaré aquella visita al patio de las autodenominadas “ratas” o “pirañas”. Mientras estábamos allí, en la medida en que me desplazaba, los grupos de PPL se desarmaban y se reorganizaban a mi alrededor. Algunos me veían con sospecha, apenas husmeaban y se iban. Quienes se quedaban, en cambio, se veían prestos a conversar, aun aquellos que parecían en consumo activo. Ninguno me profirió malas palabras ni me miró de forma morbosa. Por el contrario, me ofrecían sillas o me movían de lugar para que no me dieran pelotazos desde la cancha. Mi compañero usó una expresión para este vínculo particular conmigo, diferente al que establecieron con él: *“Quizás contigo se caballerosean”.*

Este apelativo se conectaba bien con su identidad de grupo: *“Este patio es el de mayor controversia”.* Por un lado, usaban la autoestigmatización por su condición socioeconómica y su delito: eran los ladrones, las “ratas”, las “pirañas”, los abandonados entre todos los demás patios … Si en la semana se nos había hablado de otro pabellón como “Playa Alta”, este sin duda era “Playa Baja”, referentes que, si bien reflejaban la progresividad del tratamiento penitenciario, también se asociaban a metáforas de clase social. Por otro lado, le atribuían a su juventud los frecuentes conflictos en el patio: *“Aquí solo habemos muchachos. Entre ellos la convivencia es más difícil. Hasta ahora muchos estamos saliendo de la pubertad… Todo lo arreglamos a chito y papas”,* o a golpes y chuzadas. *“En la cárcel hay unas reglas, señorita, y el que las incumpla debe responder como un hombre”,* una expresión que les dio pauta para cerrar filas como ejército heteronormativo:

*“Nosotros ante ellos [guardias y funcionarios] queremos vernos como personas, no menos que una persona. Que nosotros podamos acercarnos a hablarles, no porque seamos viejitos o maricas, como están en los otros pirobos patios, qué pena el vocabulario. Allá en el otro patio hay son gays, locas, toda esa vuelta, y a ellos sí les ayudan porque ellos sí son pirobos. Nosotros, como no somos eso, ni cuchitos, ni andamos por ahí lloriqueando, no nos ayudan. Los derechos son para todos”.*

(Diario de campo, ERON 2ª generación, 1ª semana de mayo de 2019)

Es de alertar también el hecho de que algunos guardias y funcionarios contribuyen a esta percepción con comentarios peyorativos o estigmatizantes o incluso con prácticas de discriminación (p. ej. durante el trabajo de campo, se vio con preocupación la prédica discriminatoria hacia sectores LGBTI que el capellán de un establecimiento pronunció frente a otros PPL; también se escucharon calificativos negativos sobre poblaciones étnicas y LGBTI de parte de guardias y funcionarios). Buena parte de los funcionarios acepta a regañadientes las directrices inclusivas —y así lo hacen saber a diario— o no las comprenden a plenitud. Ciertas situaciones son sintomáticas al respecto: por ejemplo, es confuso para ellos el procedimiento por el cual se decide dirigir a PPL *trans* a un establecimiento femenino o a uno masculino o cómo referirse a ellas. Por otra parte, algunos descalifican las relaciones de pareja homosexuales entre PPL por considerarlas potencialmente problemáticas para la convivencia y el desarrollo de actividades y, a veces, se empeñan en boicotearlas[[47]](#footnote-48).

Este desconocimiento, desacuerdo o falta de sensibilización frente al tema provocan la normalización de las violencias diferenciales, por acción u omisión, en ausencia de estrategias suficientes para asumir un enfoque sensible a la diversidad. Como se apreció, las situaciones descritas propician la emergencia de identidades colectivas más cerradas y rígidas entre PPL, en torno a regionalismos, edad, clase, etnia, de salud, género, orientación sexual, adscripción de fe, gustos musicales o deportivos, etc. En particular, se observaron en campo oposiciones conflictivas como estas: adultos mayores vs. población LGBTI; jóvenes heterosexuales urbanos vs. LGBTI y adultos mayores; distinto origen regional o posición de clase, entre otras. Esto es motivo permanente de tensión en los establecimientos y fomenta rivalidades, conflictos entre grupos o hechos violentos, hasta el punto de obstaculizar el desarrollo de actividades o la habitabilidad, propiciar ambientes inseguros y reforzar la situación de vulnerabilidad de los GPCExc.

En este contexto, la resocialización se ve afectada por la vulneración de los DDHH y la imposibilidad de una convivencia diversa entre las PPL. Las prácticas discriminatorias y estigmatizantes y otras violencias diferenciales interfieren en el proceso resocializador, dado que, por una parte, este requiere de garantías intramurales respecto a los principios constitucionales de dignidad e igualdad de los internos. Sin esas garantías, es imposible fortalecer su autoestima y valía como sujetos con una identidad que pueden ejercer libremente bajo el marco normativo de su sociedad, tal como promulga la ley y es expresado por el mismo INPEC (Gobierno nacional, 1993; INPEC, 2016, diciembre 19; ONU, 2015, entre otros). Por otra parte, la resocialización implica también la transformación de comportamientos y valores y la adquisición de habilidades psicosociales que dispongan a las PPL para su vida en la libertad y la legalidad, tales como el reconocimiento del otro y el respeto a la diferencia. La reproducción de prácticas contrarias a ello vulnera el propósito de reinserción y rehabilitación de los internos, que también persigue modificar sus relaciones interpersonales y sociales.

**Problemas con la distribución espacial.**Los establecimientos de reclusión especial (ERE) no siempre cumplen con la función que en teoría les corresponde. Según la Ley 65 de 1993, estos solo deben albergar personal del INPEC, sector judicial, Ministerio Público, Policía Judicial, servidores públicos, adultos mayores e indígenas. Pero, por ejemplo, en ninguno de los ERE visitados había indígenas. Esto responde a varias razones. En un caso, el patio destinado a ERE no cuenta con capacidad suficiente para alojar a toda la población que allí debe recluirse, puesto que hay una gran proporción de PPL indígenas (227 en las fechas del estudio y el cupo del ERE es de 164 PPL); por esta razón, debieron asignarles un pabellón exclusivo y, aun así, presenta sobrepoblación. En otros casos, por política del ERON y no siempre por incapacidad infraestructural, el ERE se destina exclusivamente a servidores públicos o miembros de las fuerzas militares y los adultos mayores e indígenas se distribuyen en otros pabellones, a veces exclusivos y a veces no. También se encontró que, además de los citados en la ley, el ERE se usa para alojar GPCExc como personas en condición de discapacidad y LGBTI. En este sentido, se apreció una aplicación irregular de la norma, aun cuando algunos ERON han implementado estrategias como asignar pabellones especiales para todos los GPCExc, cuando hay insuficiencia en el ERE.

A pesar de que estrategias como esta última garantizan la protección de GPCExc, terminan promoviendo la segregación y desfavorecen la inclusión. Esto repercute negativamente en un proceso de resocialización que contempla una pedagogía incluyente y una convivencia diversa para las PPL en general. No obstante, es preciso enfatizar que esta separación espacial responde a un derecho constitucional y que, para sectores especialmente vulnerables ante la violencia de otros, puede significar la preservación de la dignidad e incluso la sobrevivencia intramural. Por ello, también se debe advertir sobre el riesgo de clausura de estos espacios, tal como se reportó en varios establecimientos.

**Población LGBTI y distribución espacial**

R estuvo varios meses en un patio común. Al poco tiempo de su llegada, los demás internos se enteraron de que era homosexual. Poco a poco, se fue regando el rumor. Él nunca lo negó, no tenía por qué hacerlo. O eso pensaba. Con el pasar de los días, las miradas acusadoras pasaron a ser palabras obscenas, manoseos sin su consentimiento y, más adelante, constantes intentos de violación. Logró estar a salvo con la ayuda de algunos compañeros. Pero los ataques eran cada vez más frecuentes, más violentos. Después del primer intento de violación, hizo todo lo que estuvo a su alcance para que lo reubicaran. Habló con el “pluma blanca” del patio, fue a la oficina de Derechos Humanos, escribió cartas a la dirección. Finalmente, fue trasladado al patio LGBTI, en donde sus derechos están protegidos. A los pocos días de su traslado, inició los trámites para ser profesor del centro educativo y, poder así, compartir con otros, su conocimiento y experiencia. Ahora, puede continuar con su vida, encontrar su propio lugar, dejar de sentir miedo.

(Diario de campo, ERON 1ª generación, 3ª semana de abril de 2019)

**Trabajo con GPCExc se limita a talleres cortos y actividades artísticas o lúdicas**. Los talleres o lúdicas que realizan los practicantes para apoyar el trabajo con GPCExc son percibidos muchas veces por los internos como poco desafiantes y pertinentes:

(…) a mí me mandaron a hacer un trabajo en grupos excepcionales, en afrocolombianos. Y yo entendía que era la perfecta oportunidad para trabajar en el tema de todo lo que es concerniente a afro. Pero resulta que simplemente son como espacios pequeños donde unas trabajadoras sociales vienen a hacer una especie (…) de tarea para ellas, y realmente son como talleres sencillos para unas pasantías. En mi caso, en excepcionales, sencillamente se hizo una serie de carteleras y unas danzas, y me pareció a mí que no era lo aplicado para el sector que estábamos nosotros trabajando, que son víctimas del conflicto armado, mujeres afrocolombianas venidas de todos los territorios, y además delincuentes, y además tenían un montón de cosas que contar. Sencillamente, son como cursos que se inventan (…) para que se agilice, pero no son los indicados para lo que realmente es, que es una resocialización. Ni siquiera se quiso profundizar en los temas que realmente se necesitan para la población afro e indígena. (PPL, ERON 1ª generación, 1ª semana de abril de 2019)

Por otra parte, a pesar de las ventajas ya descritas para los encuentros y muestras multiculturales, se evidenció la tendencia a equiparar lo cultural con lo artístico, lo artesanal o lo estético. Así, especialmente en ERON donde tal implementación es menos rigurosa o de menor calidad, es común que el trabajo con GPCExc se limite a la organización de celebraciones, festivales o ferias. Esta tendencia reduce mucho el rango de lo sociocultural y, por tanto, el enfoque diferencial. De hecho, en su normativa, el INPEC (2006; 2019, abril 30) plantea una definición más amplia, pues el trabajo con estas poblaciones también incluye espacios de diálogo, transmisión de saberes y construcción de conocimiento, así como alternativas pedagógicas (Escuela de Vida). Sin embargo, la implementación de estas últimas estrategias es escasa o nula, con excepción de algunas actividades en ciertos ERON.

**Tensiones con la jurisdicción indígena y dificultades en el enfoque diferencial indígena.** A pesar de que los ERON reciben sin problema a PPL indígenas en calidad de “guardados” bajo la figura del “patio prestado”, funcionarios e internos manifestaron su desacuerdo con el tratamiento que ciertas autoridades indígenas dan a sus condenados. Tanto funcionarios como PPL reclaman que, independientemente del delito, los indígenas puedan cumplir condena en sus territorios en “cárceles propias” o diferenciales, donde puedan implementarse estrategias adecuadas a los distintos sistemas de pensamiento y a las prácticas culturales frente al delito y la resocialización[[48]](#footnote-49). En uno de los establecimientos se advierte sobre condenas excesivamente altas y no redimibles —lo que además sobrecarga la capacidad del ERON—, así como el hecho de que las PPL indígenas no se benefician del sistema PASO. Dado que su participación en actividades de TEE es opcional y sin estímulos, existe una desocupación generalizada en dicha población y una limitada participación en PPFTP. Quienes se inscriben por voluntad propia en actividades como telares y tejidos se ven afectados como los demás por la limitación de insumos. Las PPL también denuncian el frecuente abandono y escaso acompañamiento que reciben de parte de sus autoridades tradicionales y allegados. Todo lo anterior conlleva impactos negativos en su estado físico y psicoemocional.

Acá en la cárcel uno no viene a podrirse, simplemente uno se pierde. Una persona que era trabajadorcita, acá se vuelve un perezoso, porque acá no hay qué hacer. Acá simplemente si aprende un arte, lo aprendió, qué bien. Si tiene con quién trabajar, bien, pero si no, ¿qué hace? Se consiguió una hamaquita, desayunó, la templó, vamos a echarnos a dormir. Esperamos a que llegue el almuerzo. Y nos volvemos tan haraganes que hay que pegarle un grito dos y tres veces pa’ que venga a recibir el almuerzo. Y después volvemos a la hamaca. Y lo mismo en la comida. Eso no es una resocialización. (PPL, ERON 2ª generación, 1ª semana de mayo de 2019)

Por otro lado, falta personal hablante de lenguas indígenas, así como programas etnoeducativos e instructores idóneos para esta población. No hay articulación con instituciones educativas u otras para ello y algunas iniciativas han fracasado: “Hubo algunos acercamientos con la universidad indígena y anteriormente con la Universidad del Cauca, pero ahora no han resultado. Estamos en mora de traer antropólogos para este tema, no solo con población indígena, sino afro” (funcionario ERON). Todo lo descrito, junto al limitado acompañamiento de los entes involucrados en esta jurisdicción especial (autoridades, comunidad, familia, víctimas), interfiere en el proceso de resocialización indígena, bien en los términos propios o los de la justicia ordinaria. A ello debe añadirse como alerta la alta proporción de condenas en esta población por delitos sexuales, situación que no tiene ninguna aproximación ni recibe atención particular.

**Obstáculos de seguridad.** A pesar de los avances mencionados y ante la escasez eminente de guardia, particularmente femenina, los funcionarios masculinos disponibles aún suelen practicar requisa por contacto a todos los géneros. En ERON más pegados a la norma, mujeres cisgénero o *trans* —incluso funcionarias, voluntarias o practicantes— deben esperar por tiempos prolongados hasta que una guardia femenina esté disponible para requisarlas, lo cual retrasa los procesos y actividades de atención y tratamiento. Por otro lado, en un establecimiento femenino hay mayor restricción que en el área masculina en materiales para labores educativas y psicosociales, bajo el argumento de que ellas los usan más que los hombres para elaborar armas de menor tamaño. Finalmente, como ocurre en general, la insuficiencia de guardias interfiere en la ejecución de actividades para GPCExc, en particular, cuando se organizan para grupos numerosos.

**Dificultades respecto a extranjeros.**Los extranjeros con problemas migratorios o que no cuentan con todos sus documentos tienen limitaciones en atención y tratamiento, referidas particularmente a los trámites que deben realizar en el área educativa y de comunicación familiar. Esta situación se registró en establecimientos cercanos a la frontera con Venezuela, frente al creciente número de PPL migrantes de ese país que están indocumentados o sin registros civiles, certificados académicos, diplomas, etc., lo cual dificulta su clasificación en el CLEI o su acreditación como profesionales o técnicos para ejercer actividades de enseñanza y, por tanto, se reducen sus oportunidades de acceso a la oferta de TEE. Así mismo, sus visitas se ven especialmente limitadas, no solo porque sus familias vivan fuera de Colombia y la comunicación con ellas sea difícil o no tengan autorización de paso fronterizo; muchos de quienes tienen familia en el país no cuentan con el registro civil de sus hijos, documento necesario para tramitar su visita presencial al ERON. Esta situación es de especial atención, puesto que se reportó un importante incremento en el último tiempo de PPL extranjeros, especialmente procedentes de Venezuela —más de 1.200 para las fechas de la evaluación—.

**Dificultades respecto a adultos mayores.**Las PPL de 3ª edad cuentan con redes de apoyo muy limitadas y reciben escaso acompañamiento externo, incluidas las visitas. Además del habitual abandono que esta población padece en general, los funcionarios atribuyen esta situación al alto índice de adultos mayores condenados por delitos sexuales, razón por la cual rompen vínculos con sus allegados y comunidades y son forzados al ostracismo. Al respecto, no se observó la implementación de una estrategia de atención particular. Por otra parte, el personal advirtió que los adultos mayores tienen dificultades en la progresividad del tratamiento, debido a la apatía que expresan tanto por sus frecuentes problemas físicos y psicológicos como por la escasa adaptación de los contenidos de TEE a su condición etaria. En consecuencia, es corriente que estos internos presenten un bajo desempeño en las actividades de redención y psicosociales y, por ello, en ciertos ERON se opta por priorizar su conducta para conceptuar sobre su cambio de fase.

**Dificultades respecto al ejercicio de la profesión de fe.** En la mayoría de ERON hay escaso apoyo para que los delegados de iglesias y asociaciones civiles brinden un servicio adecuado (escasez de espacios, equipos, mobiliario). En ciertos casos, se les ofrecen espacios adecuados, como los del área educativa, pero las jornadas de apoyo espiritual se programan en días y horarios donde debieran desarrollarse otras actividades importantes (clases, talleres psicosociales); al privilegiar unas en detrimento de otras, se interrumpe el desarrollo de programas indispensables en el tratamiento penitenciario. Finalmente, es necesario advertir sobre el predominio católico y cristiano (evangélico y pentecostal específicamente) en la oferta de apoyo espiritual, así como su marcada influencia en ciertos programas psicosociales, de cara a la inclusión de otros cultos y creencias, mayoritarios o minoritarios, reportados por las PPL (p. ej. no se observaron prácticas religiosas afro en contextos de gran presencia de esta etnia). Tampoco hay alternativas para quienes se autoexcluyen por razón de credo de actividades de tratamiento apoyadas por una iglesia o basadas en un enfoque espiritual.

## Contribución del proceso de resocialización al comportamiento Prosocial de las PPL.

### Análisis de resultados de experimentos comportamentales

**Procedimiento**

En cada ERON se realizaron dos sesiones experimentales. Cada sesión inició con la lectura de las instrucciones generales, seguido de la selección de un representante para que firmara el consentimiento informado en representación de todos los participantes de la sesión. Luego se procedía a leer las instrucciones particulares de cada situación, comenzando por el juego del dictador, al que se llamó e*l Juego de Dar Fichas*, seguido por el juego de la confianza, denominado *el Juego de Dar y Recibir Fichas* y por último la medición de honestidad, denominado *el Juego del Dado*. Los juegos se explicaron por separado, para evitar que los participantes entendieran la sesión como un único supra-juego en lugar de tres juegos diferentes (contaminando la medición de cada una de las tres variables de interés: altruismo, confianza y honestidad). Luego de la explicación particular de cada juego, se daban ejemplos y al final de los ejemplos se planteaba una situación hipotética para que, oralmente y de forma grupal, los participantes respondieran el resultado de la situación planteada. Con esto, se buscaba brindar la oportunidad de que los participantes identificaran dificultades para comprender la situación y realizaran preguntas aclaratorias de forma individual. Una vez que se resolvían todas las dudas, se procedía a que cada participante registrara su decisión en el formato correspondiente a cada juego (ver Anexo 7), se recogían los formatos y se procedía a la explicación del juego siguiente.

Una vez que los participantes terminaron de decidir en todos los juegos, cada participante elegía un sobre. El sobre tenía en su interior un papel de color que determinaba el juego que se le pagaría a la PPL, las decisiones del jugador gris (para el caso en que el juego a pagar era el juego de la confianza) y una encuesta que recogía variables sociodemográficas.[[49]](#footnote-50) Antes de retirarse de la sala, se le informaba a cada participante sus ganancias de la actividad.

**Resultados**

Se realizaron dos sesiones experimentales en cada uno de los 12 ERON visitados, con un total de 304 participantes. En la Tabla 1 del Anexo 7 se detalla el número de participantes por ERON.

Inicialmente se esperaban 48 observaciones por celda experimental. Sin embargo, por razones de indisponibilidad de PPL en fase de seguridad mínima, este objetivo no se pudo alcanzar. Por esta razón, los resultados se analizarán por Fase (Alta, Media y Mínima), tipo de delito (Hurto u Homicidio) y por actividad de redención (Estudio o Trabajo), pero no se utilizarán las 3 categorías de forma simultánea. La razón es que el tamaño y la distribución de la muestra no otorga el suficiente poder estadístico para hacerlo.

Al momento del experimento:

* 176 participantes se encontraban en Fase de Alta Seguridad, 57 en Media y 67 en Mínima.
* 146 participantes estudian como actividad de redención, 154 trabajan.
* 159 participantes están condenados por hurto y 141 por homicidio.

El primer ejercicio estadístico es la verificación del balance en variables sociodemográficas recogidas en la encuesta post experimento, contrastando las categorías de análisis (fase de redención, delito y actividad de redención), presentado en las Tablas 2 a 4 del Anexo 7. La comparación por fase de redención, realizada en pares (Alta vs Media; Media vs Mínima; Alta vs Mínima) arroja una única diferencia significativa en edades, pues las PPL en fase Alta son más jóvenes que las PPL en el resto de las fases. Esta diferencia es probablemente mecánica: dada una edad promedio de condena, las PPL que llevan más tiempo condenadas (y por tanto con una mayor probabilidad están en una fase distinta de Alta) son también en promedio más viejas (ver Tabla 2 en el Anexo 7).

En segundo lugar, la comparación por delito muestra que las PPL condenadas por homicidio son, en promedio, más jóvenes, tienen más años de educación, mayor número de hijos y han estado privadas de la libertad un mayor número de veces, comparadas con las condenadas por homicidio (ver Tabla 3 del Anexo 7). Estas diferencias pueden estar explicadas el hecho de que las condenas por homicidio son en promedio más largas, aumentando la edad promedio. Por el otro lado, penas más cortas implican que al pasar más tiempo fuera del ERON hay mayores probabilidades de tener más hijos, de mayor nivel educativo, pero también de volver a ingresar a prisión.

Por último, la comparación por actividad de redención sólo arroja diferencias significativas para el nivel educativo (ver Tabla 4 del Anexo 7). Se encuentra que el nivel de educación alcanzado por las PPL que eligen trabajar es mayor que el de las PPL que eligen estudiar. De nuevo, es una diferencia esperada si se tiene en cuenta que quienes eligen estudiar mayormente se encuentran validando el bachillerato. Entonces, quienes ya han completado el bachillerato eligen trabajar como actividad de redención.[[50]](#footnote-51)

**Pruebas no paramétricas**

Se realizaron comparaciones en los niveles promedio de confianza, altruismo y honestidad, de acuerdo a la fase, actividad de redención y delito de las PPL. Dado el alto número de condiciones en términos relativos con la muestra, se utilizarán pruebas no-paramétricas, en las que no hay necesidad de asumir una distribución de las variables de interés. Para la comparación de confianza y altruismo, se utilizan los datos recogidos individualmente; mientras que, para la comparación de honestidad, se realizar una comparación de la distribución de los resultados reportados en el dado contra una distribución uniforme (observada en ausencia de patrones de deshonestidad).

El Anexo 7 ofrece una comparación gráfica del promedio de fichas enviadas en cada juego. Encontramos que las PPL envían un mayor número de fichas en el juego de la confianza que en el juego del dictador, y un mayor número de fichas en el juego del dictador que en el juego del dado (ver Figuras 1 a 3 en el Anexo 7). Más allá de su nivel de altruismo, medido con el juego del dictador, las PPL están respondiendo a la expectativa de devolución de fichas por parte del receptor en el juego de la confianza. Esta es, precisamente, la medición de que las PPL confían en la persona anónima con quién fueron emparejadas.[[51]](#footnote-52)

En cuanto a los resultados del juego del dado, donde la transferencia de fichas es la más reducida, el resultado sugiere que, en promedio, los participantes parecen escudarse en la no verificación del resultado del dado para enviar menos fichas a sus contrapartes. Este efecto se explica con un concepto conocido como *the moral wiggle room* (Dana, Weber y Kuang, 2007; Mazar y Zhong, 2010), que habla de la capacidad de reducir la relación entre acciones y consecuencias como un mecanismo de protección del ego, permitiendo tomar decisiones más egoístas o deshonestas. Elementos aleatorios, como un dado, pueden incrementar los efectos de la *moral wiggle room*. Aunque la transferencia promedio de fichas en el juego del dado está por debajo de 2,5 (el valor esperado si los reportes fueran completamente honestos), la diferencia respecto a este valor no es muy grande. De hecho, la comparación (indirecta) con una muestra de estudiantes universitarios refleja menores niveles de deshonestidad entre las PPL.

Al estudiar las frecuencias relativas de las fichas enviadas por las PPL en el juego del dado, encontramos que sólo hay diferencias por fase de redención. El análisis de las distribuciones muestra que las PPL en fase de mínima seguridad son más honestas en el juego del dado.[[52]](#footnote-53) En particular, se observa que una proporción de las PPL en fase mínima envían tres fichas (más de la mitad de su dotación), y esto es inesperado desde la probabilidad de observar una distribución uniforme bajo honestidad. Este patrón no se observa entre las las PPL en fase de Alta y de Mediana Seguridad, por lo que este patrón sugiere que las PPL de estas dos fases, en promedio, no reportan el resultado del dado de forma honesta.[[53]](#footnote-54)

Las diferencias observadas en el juego del dado al categorizar las PPL por su fase de redención no se observan cuando se categorizan por delito, ni por actividad de redención. En lo que a tipo de delito se refiere, hay evidencia de comportamiento deshonesto para las PPL condenadas por homicidio y por hurto[[54]](#footnote-55), pero no difieren estadísticamente (ver panel derecho en la Figura 6 del Anexo 7).[[55]](#footnote-56) Por otra parte, las PPL que eligen estudiar o eligen trabajar como actividad de redención también parecen comportarse, en promedio, de forma deshonesta. Además, la distribución del envío de fichas es estadísticamente comparable entre estos grupos[[56]](#footnote-57)

Si bien para la medición de honestidad no puede realizarse un análisis individual, Garbarino, Slonim y Villeval (2018) han desarrollado un método para estimar el porcentaje de personas que mienten (con intervalos de confianza), dada una distribución de reportes y una probabilidad de recibir el pago y el pago alto. Los resultados de los cálculos del porcentaje de personas que respondieron deshonestamente no supera el 1% para la muestra entera, ni para ninguna de las categorías de interés: fase, actividad de redención y delito (ver Tabla 5 del Anexo 7). Una posible explicación es que, a diferencia de los juegos de honestidad utilizados previamente en la literatura, el paradigma utilizado en esta evaluación incluye consecuencias sobre los demás del comportamiento deshonesto (i.e., una menor transferencia).

Como las medidas de confianza y altruismo son válidas a nivel individual, procedimos a realizar un análisis de regresión que permitiera utilizar variables sociodemográficas y otras medidas tomadas en la encuesta como variables de control. Las variables de categoría de estratificación consideradas son: Fase Mínima, Homicidio, Estudia.[[57]](#footnote-58),[[58]](#footnote-59) Las regresiones también consideran la interacción entre estas variables con el fin de identificar diferencias entre los distintos tipos de población considerada en la muestra.

En las regresiones se utilizan dos grupos distintos de controles: por un lado, variables sociodemográficas; por el otro, un conjunto de variables que incluyen la confianza en los juzgados, en el sistema penitenciario, en la policía, disposición a tomar riesgo, número de personas que lo ayudarían en una emergencia. Estas variables fueron recogidas en la encuesta posterior al experimento de forma auto-administrada. Como los participantes no estaban obligados a responder estas preguntas, 102 PPL dejaron al menos alguno de los campos en blanco, originando observaciones faltantes en la regresión. Por esta razón, al incluir ambos conjuntos de controles en las regresiones el número de observaciones pasa de 304 a 202. Mientras que la inclusión de los controles mejora la precisión de la estimación de los coeficientes, esta estimación está realizada sobre una muestra autoseleccionada, que es el grupo de personas que completaron todas las preguntas en la encuesta.

Los coeficientes de las regresiones se reportan en las Tablas 6 y 7 del Anexo 7, para altruismo y confianza, respectivamente. En el análisis de altruismo, encontramos varios resultados estadísticamente significativos:

* Entre las PPL condenadas por hurto cuya actividad de redención es trabajar, aquellos en fase de mínima seguridad transfieren en promedio 0,55 fichas más que quienes estaban en fase de seguridad media o alta.
* Entre las PPL condenadas por homicidio cuya actividad de redención es estudiar, aquellos en fase de mínima seguridad transfieren en promedio 0.98 fichas que quienes estaban en fase de seguridad media o alta (mientras que para aquellos condenados por homicidio cuya actividad de redención es trabajar, no hay comportamientos diferenciales por fase).
* Entre las PPL en fase de mínima seguridad, y cuya actividad de redención es estudiar, aquellas condenadas por homicidio transfieren en promedio 1.2 fichas menos que las condenadas por hurto.

En cuanto al análisis de confianza, también encontramos varios resultados estadísticamente significativos:

* Entre las PPL condenadas por homicidio cuya actividad de redención es trabajar, aquellas en fase de mínima seguridad transfieren en promedio 0.39 fichas adicionales comparados con quienes estaban en fase de seguridad media o alta.
* Entre las PPL condenadas por homicidio y en fase de mínima seguridad, quienes eligen estudio como actividad de redención transfieren en promedio 1.41 fichas menos de los que eligieron trabajar.

Todas las otras comparaciones entre grupos no resultan en un impacto diferencial sobre el nivel de confianza.

Respecto a los efectos de las variables de control, el único efecto significativo está dado por el número de personas afuera del ERON que le ayudarían en caso de una emergencia. Quienes reportan un mayor número de personas muestran un mayor nivel de altruismo y de confianza. La confianza en las instituciones relacionadas con la justicia (juzgados, servicio penitenciario y policía) tiene un efecto positivo sobre el nivel de confianza evidenciado. Sin embargo, al introducir los controles sociodemográficos el efecto baja su nivel de significancia (pasa de un nivel de significancia del 5 % al 11 %). Esta caída del efecto puede deberse a que la muestra para la cual se cuenta con la información de controles es una muestra autoseleccionada. En particular, podría darse el caso que justamente la ausencia de confianza en actores externos (entre los que se cuenta quienes realizaron la actividad de los experimentos dentro del ERON) explique la falta de interés en contestar la encuesta.

Comparación con la evidencia experimental existente para Colombia

Como anticipamos, también es interesante indagar sobre el comportamiento de las PPL en general comparadas con población que no está recluida en un ERON. Si bien no podemos hacer una comparación directa con otros estudios, pues nuestro instrumento de medición difiere ligeramente, es posible poner en contexto. Tomando las comparaciones con cautela, este análisis puede ser informativo.

Primero, podemos comparar los niveles de altruismo y confianza frente a un experimento realizado por Blanco y Guerra (2018). Si bien utilizan, con estudiantes universitarios, un juego de la confianza y un juego del dictador triplicado al igual que en los experimentos en los ERON, la decisión de transferencia se tomaba sobre 20 fichas, no sobre 5 fichas como en esta evaluación; y el procedimiento de emparejamiento de estudiantes correspondía a medidas autorreportadas de estrato socioeconómico (i.e., alto *versus* bajo).

La comparación entre PPL y estudiantes revela que las PPL tienen mayor probabilidad de una transferencia positiva en el juego del dictador. Teniendo en cuenta la comparabilidad incompleta entre protocolos, el resultado de este estudio frente a la evidencia existente y reportada en por Blanco y Guerra (2018) sugiere mayores niveles de altruismo entre PPL que entre estudiantes. Un resultado similar se observa para los niveles de confianza, pues una inspección de los resultados de esta evaluación, comparada con las fichas transferidas en el juego de la confianza de Blanco y Guerra (2018), indican mayores transferencias por parte de las PPL.

Segundo, podemos comparar los niveles de honestidad frente a un experimento ejecutado con estudiantes en Colombia por Aycinena et al. (2019). En este caso también hay diferencias entre los protocolos implementados, por lo que podemos poner en contexto los resultados, pero la comparabilidad no es perfecta. En Aycinena et al. (2019) el resultado reportado del lanzamiento del dado solo determina el pago al participante, mientras que en el experimento de la presente evaluación el resultado reportado determina el pago a la PPL participante y a la persona que está interactuando con él.

Una inspección de los resultados de Aycinena et al. (2019) sugiere que, para las PPL, la distribución está más cerca de la distribución uniforme. En otras palabras, los reportes de los lanzamientos del dado revelan una menor propensión a la deshonestidad entre las PPL.

En suma, la evidencia indirecta aportada por estas comparaciones no es consistente con una interpretación según la cual quienes cometen crímenes tienden a ser menos prosociales y más deshonestos en su naturaleza. Aunque una caracterización criminológica de las causas del delito en Colombia está fuera del alcance de este trabajo, parecería en cambio que la incidencia de delitos tiene que ver más con la estructura socioeconómica que enfrentan los individuos.

### Análisis de modelo de determinantes de la conducta

El presente capítulo tiene como objetivo presentar los resultados del análisis estadístico del Sisipec, mediante el cual se responderá si la participación en actividades de resocialización está relacionada con mejores indicadores de conducta de las PPL con sentencia condenatoria. Este cuestionamiento permite conocer en una escala a nivel nacional el papel de las actividades de resocialización en el desarrollo de la conducta de las PPL, lo cual complementa los resultados de las metodologías cualitativas desarrolladas y de los experimentos comportamentales. Los resultados de este análisis se sintetizan así:

* **Disponibilidad y alcance de la información:** El análisis descriptivo destaca que el INPEC ha realizado un esfuerzo considerable en recolectar y sistematizar toda la información sobre la conducta, las actividades de resocialización, los beneficios administrativos y características generales de las PPL. No obstante, existen importantes inconsistencias y vacíos en las bases de datos, lo cual dificulta la realización de análisis más detallados y limita el alcance de los resultados. Se detallarán estas inconsistencias y vacíos en el Anexo 19.
* **Relación entre las actividades de resocialización y la conducta:** El análisis estadístico inferencial realizado demuestra que entre mayor sea el tiempo dedicado a las actividades de resocialización, especialmente trabajo y enseñanza, la conducta de la PPL está mejor calificada. En particular, un mes de trabajo de la PPL mejora en 0.21 puntos porcentuales el promedio de calificación de su conducta (en una escala de 0 a 100); un mes de enseñanza incrementa este promedio en 0.27 puntos porcentuales; y un mes de estudio lo aumenta en 0.13 puntos porcentuales.
* **Factores que fortalecen/limitan la contribución de las actividades de resocialización:** El mayor hacinamiento carcelario, uno de los principales factores contextuales que se ha identificado como adverso a la resocialización, efectivamente empeora la conducta de las PPL, pero al mismo tiempo aumenta la contribución de las actividades de resocialización hacia la calificación positiva de la conducta. Es decir, la conducta de las PPL es más negativa en un ERON con alto o muy alto hacinamiento, pero en tales establecimientos, las actividades de resocialización de trabajo y estudio contribuyen más a la conducta positiva en comparación a un ERON con menor hacinamiento. Esto se corresponde con los hallazgos en los casos de estudio y los talleres con PPL: en los ERON con mayor hacinamiento, las actividades de resocialización son más valoradas por las PPL y reducen de manera notable la posibilidad de riñas y desobediencia de las normas, mientras que, en los ERON con menor hacinamiento, las actividades de resocialización no juegan este papel de manera tan preponderante. El papel de otros factores clave para la comprensión de la conducta, tales como la duración de la condena, la reincidencia, la escolaridad, la edad y el género de las PPL, también fue identificado y se expone más adelante.

Los resultados presentados están soportados en el análisis estadístico descriptivo de los datos –mediante el cual se identificó el estado de las bases de datos y se describen las variables estudiadas— y el análisis estadístico inferencial, con el cual se identificó la relación entre la participación en actividades de resocialización por parte de las PPL y la calificación de su conducta. Dado que el objetivo del presente capítulo es presentar los resultados a partir de inferencias de los datos disponibles, el análisis estadístico descriptivo se presenta en el Anexo 19 y el análisis estadístico inferencial se muestra a continuación.

**Análisis estadístico inferencial**

Como se mencionó en el Informe Metodológico, las investigaciones más recientes sobre los determinantes de la conducta de las PPL resaltan la importancia de realizar un análisis multinivel o jerárquico con el fin de obtener resultados estadísticamente confiables y precisos en relación con los determinantes de la conducta y el papel de las actividades de resocialización. Por esta razón, el presente análisis inferencial de la información del Sisipec toma como variable dependiente el promedio de la conducta individual de cada PPL (calculado a partir de los datos descritos en el Anexo 19), como variables independientes los factores individuales descritos en la Tabla 1 (Anexo 19) y como variable de contexto el hacinamiento promedio del ERON (el cálculo e información histórica del hacinamiento se presenta en el Anexo 19).

Así, el análisis realizado tuvo en cuenta que la conducta de las PPL no depende únicamente de sus características individuales observadas, sino también de los factores del ERON en el que se encuentra. El total de individuos incluidos en el estudio corresponde a 297.652, equivalente al total de PPL entre el 1 de enero de 2008 y el 30 de abril de 2019 con información de conducta y actividad de redención de pena. Estos PPL se encontraban o encuentran distribuidos en un total de 160 ERON.

Los resultados de la estimación de los tres modelos definidos en el Informe Metodológico se presentan en la Tabla 2. El procedimiento para calcular los resultados de los tres modelos se encuentra en el Anexo 21. En todos los modelos se toma como variable dependiente el promedio de calificación de la conducta y como variables independientes las presentadas en las estadísticas descriptivas de la Tabla 1 (Anexo 19), exceptuando la variable que indica que la PPL ha recibido beneficio de 72 horas fuera del ERON. Lo anterior se debe a que el análisis busca evitar la presencia de doble causalidad en la estimación de los modelos, en tanto que la entrega de este beneficio puede contribuir a mejorar la conducta de las PPL, pero al mismo tiempo, dicha mejora de la conducta incrementa la probabilidad de recibir tal beneficio.

Tabla 2. Factores asociados con la conducta de las PPL condenadas a nivel nacional, 2008-2019

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | **Modelo no condicional** | | | |  | **Modelo condicional** | | | |  | **Modelo condicional + interacciones** | | | | | |
|  |  | (1) | | | |  | (2) | | | |  | (3) | | | | | |
| **Efectos fijos** |  | Coeficiente | Error estándar | |  |  | Coeficiente | Error estándar | |  |  | Coeficiente | Error estándar | |  | |
| Constante |  | 78.839 | 0.406 | | \*\*\* |  | 74.558 | 0.515 | | \*\*\* |  | 75.160 | 0.519 | | \*\*\* | |
| **Nivel 2 (ERON)** |  |  |  | |  |  |  |  | |  |  |  |  | |  | |
| Hacinamiento carcelario | |  |  | |  |  | -1.689 | 0.680 | | \*\* |  | -2.594 | 0.686 | | \*\*\* | |
| **Nivel 1 (PPL)** |  |  |  | |  |  |  |  | |  |  |  |  | |  | |
| Meses de redención: Trabajo | |  |  | |  |  | 0.212 | 0.001 | | \*\*\* |  | 0.192 | 0.002 | | \*\*\* | |
|  | x Hacinamiento |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | 0.035 | 0.002 | | \*\*\* | |
| Meses de redención: Estudio | |  |  |  |  |  | 0.133 | 0.001 | | \*\*\* |  | 0.114 | 0.002 | | \*\*\* | |
|  | x Hacinamiento |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | 0.035 | 0.002 | | \*\*\* | |
| Meses de redención: Enseñanza | |  |  | |  |  | 0.271 | 0.006 | | \*\*\* |  | 0.269 | 0.008 | | \*\*\* | |
|  | x Hacinamiento |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | 0.000 | 0.010 | |  | |
| Años de condena restantes | |  |  |  |  |  | 0.025 | 0.003 | | \*\*\* |  | 0.029 | 0.003 | | \*\*\* | |
| Reincidencia (reingreso intramural) | |  |  |  |  |  | -1.444 | 0.026 | | \*\*\* |  | -1.459 | 0.026 | | \*\*\* | |
| Escolaridad Primer ingreso: Básica primaria | |  |  | |  |  | -0.242 | 0.104 | | \*\* |  | -0.250 | 0.104 | | \*\* | |
| Escolaridad Primer ingreso: Secundaria/media | |  |  | |  |  | -0.824 | 0.104 | | \*\*\* |  | -0.835 | 0.104 | | \*\*\* | |
| Escolaridad Primer ingreso: Educación superior | |  |  | |  |  | -1.728 | 0.146 | | \*\*\* |  | -1.728 | 0.146 | | \*\*\* | |
| Edad Primer ingreso | |  |  |  |  |  | 0.081 | 0.002 | | \*\*\* |  | 0.081 | 0.002 | | \*\*\* | |
| Mujer |  |  |  | |  |  | -3.284 | 0.147 | | \*\*\* |  | -3.275 | 0.147 | | \*\*\* | |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | |  |
| **Efectos aleatorios** | | Varianza | g.l. |  |  |  | Varianza | g.l. |  |  |  | Varianza | g.l. |  | |  |
| ERON |  | 5.101 | 159 | 51794.71 | \*\*\* |  | 4.486 | 149 | 36655.52 | \*\*\* |  | 4.520 | 146 | 37030.97 | | \*\*\* |
| Residuales |  | 12.927 |  |  |  |  | 11.817 |  |  |  |  | 11.806 |  |  | |  |
| Proporción conducta explicada por variación de ERON | | 0.283 |  |  |  |  | 0.275 |  |  |  |  | 0.277 |  |  | |  |
| N PPL |  | 350325 | | |  |  | 297652 | | |  |  | 297652 | | |  | |
| N ERON |  | 160 | | |  |  | 160 | | |  |  | 160 | | |  | |
| Sig. \*\*\* p<.001 \*\* p<0.05, \* p<0.1 | | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | |  |

Fuente: Elaboración propia con datos del Sisipec. UT E-Valuar-Ipsos (2019)

La primera columna de resultados presenta los resultados del modelo no condicional (ecuación 1 del Informe Metodológico), el cual tiene variables independientes (efectos fijos) y se limita a estimar el promedio de la conducta y su variación entre las PPL y los ERON estudiados. En la parte superior de la tabla (efectos fijos) se muestra la constante estimada, es decir el promedio de calificación de la conducta, la cual tiene un valor de 78.839, significativa con 99% de confianza. En la parte inferior (efectos aleatorios), se presenta la varianza estimada de la conducta a lo largo de los ERON, la cual toma un valor de 5,101, es significativa con 99 % de confianza y explica al menos el 28% de la variación de la conducta individual. Esto indica que efectivamente la calificación de la conducta es diferente entre cada ERON estudiado, lo cual justifica el enfoque multinivel o jerárquico de este análisis y resalta la necesidad de identificar si las características de los ERON explican la variación de la conducta a lo largo de estos establecimientos.

La segunda columna de la Tabla 2 presenta los resultados del modelo especificado en la ecuación (2) del Informe Metodológico. Este modelo incluye las variables de nivel 1 (PPL), las cuales muestran el tiempo dedicado por cada PPL a actividades de redención y sus características sociodemográficas, así como la variable a nivel de ERON de hacinamiento carcelario. El modelo (2) demuestra que efectivamente mayores tiempos de actividad de redención están relacionados con mayores promedios de calificación de la conducta de las PPL. Esto quiere decir que los datos analizados y el modelo especificado confirman con un 99 % de confianza que una mayor permanencia en actividades de redención contribuye a mejorar la conducta individual de las PPL: un mes de trabajo de la PPL mejora en 0.21 puntos porcentuales el promedio de calificación de su conducta; un mes de enseñanza incrementa este promedio en 0.27 puntos porcentuales; y un mes de estudio lo aumenta en 0.13 puntos porcentuales.

Al comparar estos resultados con los encontrados en el modelo (3), se encuentra que la contribución de las actividades de redención de trabajo y estudio es mayor a medida que aumenta el hacinamiento carcelario en el ERON en el que se encuentran las PPL. Esta relación se respalda con las variables que interactúan el tiempo en cada tipo de actividad de redención y el hacinamiento carcelario, ya que el aumento en una unidad porcentual en dicho hacinamiento incrementa en 0.035 unidades la contribución positiva del tiempo de trabajo y estudio a la conducta de las PPL. El hacinamiento no influye significativamente en la contribución del tiempo dedicado a la enseñanza, es decir, la relación positiva entre el tiempo en actividades de enseñanza y la conducta de las PPL no se ve afectada por el grado de hacinamiento que tenga el ERON donde habitan tales PPL.

Este resultado va en línea con lo postulado por el modelo *General Strain Theory* (GST) y lo encontrado en el desarrollo de otras metodologías de la presente evaluación. En particular, dado que se encontró que el aumento del hacinamiento en una unidad porcentual empeora directamente la calificación de la conducta en 2.59 puntos porcentuales, tal y como indica el efecto de la variable de hacinamiento carcelario en el Modelo 3, se respalda el postulado del modelo GST en cuanto a que las mayores tensiones (*strains*) entre las PPL, en este caso, derivadas de un alto hacinamiento, generan conflictos que afectan negativamente su conducta.

En estos contextos, como se demostró en los estudios de caso y observaciones de la presente evaluación, se encontró que las actividades de redención de pena, por su misma capacidad de desplazar a PPL a otros espacios diferentes a la celda y asignarles tareas para aprovechar el tiempo libre (sea de estudio o de trabajo), son actividades más valoradas y cuentan con una participación más activa, en comparación a ERON en los que hay un menor hacinamiento y donde por lo general las PPL tienen más espacio y recursos disponibles. Así, las actividades de resocialización contribuyen más a la mejora de la conducta cuando hay mayor hacinamiento en los ERON, puesto que tales actividades son la única posibilidad para que la PPL disfrute de un espacio adecuado para su bienestar y pueda realizar labores diferentes a las cotidianas. Estas condiciones, como se mencionó anteriores, fueron observadas con mayor frecuencia en establecimientos penitenciarios con alto hacinamiento.

En cuanto a los demás factores individuales incluidos en los modelos (2) y (3), se destaca que tales variables permiten controlar de manera adecuada la variación de la conducta no explicada directamente por el tiempo en actividades de redención de pena. Por ejemplo, el coeficiente estimado para la variable que identifica los años de condena restante a la fecha evidencia que, con 99 % de confianza, las PPL con más años de condena restantes tienen una mejor conducta en comparación a quienes tienen menos años de condena, independiente del tiempo dedicado a actividades de redención. Esto a su vez indica que esta variable aísla el efecto del tiempo que cada PPL debe permanecer en el ERON, del efecto del tiempo dedicado específicamente a actividades de redención de pena. Así, se demuestra que una mayor permanencia en actividades de redención mejora la conducta, no porque simplemente el PPL deba cumplir más tiempo de condena (que es lo que identifica la variable de años de condena restante), sino también porque dicho tiempo permite la realización de actividades fuera de los espacios de reclusión, lo que contribuye a reducir los conflictos y a fortalecer el ánimo y expectativas propias de cada una las PPL.

Por último, los modelos (2) y (3) demuestran que las PPL mujeres, jóvenes (al momento de recibir su primera condena), reincidentes carcelarias y con niveles más altos de escolaridad, tienen en promedio una peor conducta en comparación a las PPL hombres, de mayor edad, que no son reincidentes y que tienen bajos niveles de escolaridad. Esto resalta que el perfil penitenciario y sociodemográfico de las PPL es clave para entender su conducta al interior del ERON, especialmente en lo que concierne a la edad y escolaridad en el momento de ser recluidos. Esto concuerda con lo encontrado en las entrevistas y observaciones de casos de estudio, puesto que, por lo general, los funcionarios del INPEC afirman que las PPL mujeres, jóvenes y reincidentes tienen un comportamiento más negativo que mujeres u hombres con mayor edad o que no han reingresado a un establecimiento penitenciario. No obstante, esta conducta más negativa, especialmente de las PPL mujeres, también puede ser el resultado de los prejuicios y comportamientos reactivos que el personal de guardia de los ERON tiene hacia ellas, tal y como se resalta en la sección 2.6.2 Dificultades del enfoque diferencial para la resocialización. Esto indicaría la existencia de una relación circular negativa en la conducta de las PPL mujeres, en la que su conducta es el resultado de los prejuicios y comportamientos reactivos del personal de guardia, la conducta negativa refuerza dichos prejuicios, y los prejuicios afectan nuevamente a la conducta.

# Desarrollo del componente de recomendaciones

## Revisión de buenas prácticas nacionales.

En los últimos años se ha mejorado la calidad de diversos aspectos cuya cobertura debe ser incrementada, pues aún impactan a una porción reducida de la población penitenciaria. Por ende, en esta sección se recopilan las estrategias y buenas prácticas implementadas en el contexto nacional para el desarrollo del proceso de resocialización, ante las dificultades mencionadas a lo largo del presente informe (ver secciones 2.1, 2.2 y 2.3). Algunas de las ideas expuestas corresponden a buenas prácticas institucionales, mientras que otras son estrategias implementadas en ERON puntuales.

### Recursos

**Humanos:** Frente al déficit en la cantidad e idoneidad de los recursos humanos (ver 2.1), se recalcaron tres aspectos relacionadas con su calidad: el liderazgo de algunas figuras, el compromiso de los funcionarios y su creciente profesionalización y capacitación. Respecto al primer aspecto, sobresalen figuras en las direcciones de algunos ERON y direcciones de atención y tratamiento, que cuentan con la apertura y voluntad para ir más allá de lo reglamentado, impulsar iniciativas propias y acercarse a las PPL. El funcionamiento del proceso en estos ERON es atribuido a perfiles específicos por parte de sus subalternos y de las PPL, quienes reconocen un cambio desde que estas figuras llegaron a ocupar los cargos mencionados. Además, el hecho de que estas sean las excepciones frente a la mayoría de los ERON visitados, refuerza la idea de que las mejoras o el éxito no se deben a procesos o protocolos establecidos, sino justamente a funcionarios que son lo suficientemente creativos y proactivos para trascenderlos y sortear las dificultades del sistema.

Este liderazgo incide en el segundo aspecto: el compromiso de los funcionarios. Tanto en el cuerpo de custodia y vigilancia como en las demás áreas, se destaca el compromiso de quienes asumen la carga de dos y hasta tres puestos de trabajo; un aspecto que no constituye en sí mismo una buena práctica, pero que habla de su creatividad y empeño. En este sentido, las estrategias alternativas desarrolladas por los individuos a partir de su liderazgo y compromiso no pueden concebirse como una fortaleza del sistema. No se trata de acciones contempladas en normas, lineamientos ni manuales.

No obstante, un aspecto que sí constituye un objetivo institucional del INPEC es la creciente profesionalización y capacitación de los dragoneantes, que además de sus labores de seguridad, se desempeñan como abogados, psicólogos y vigilantes instructores en diversos oficios. Además de permitirles desarrollar más tareas, ante la falta de recursos humanos, este aspecto ha incidido positivamente en su trato hacia los internos. Al estudiar carreras universitarias facilitadas y recibir capacitaciones de derechos humanos, por ejemplo, los funcionarios han adquirido conocimientos y habilidades que les permiten cambiar su visión del tratamiento penitenciario. Al concebir a las PPL más allá de sus delitos, escucharlas y facilitar sus actividades, se les ofrece un trato más humano. Esto teniendo en cuenta las dificultades presentadas por la priorización de actividades de seguridad que no permiten priorizar el enfoque de resocialización.

También se distingue positivamente el apoyo de recursos humanos externos al INPEC. En los ERON donde hacen presencia, es imprescindible la participación de algunas entidades territoriales que contribuyen permanentemente a las actividades con profesionales de psicología, trabajo social y derecho. También resalta la labor de los practicantes, gracias al aumento en los convenios con las universidades. Entre ellos destacan las practicantes de psicología, que desarrollan los programas psicosociales y apoyan la aplicación de instrumentos y entrevistas del CET; y los judicantes de derecho, que apoyan la atención jurídica. No obstante, es pertinente anotar que se trata de estrategias alternativas ante la falta de recursos humanos, pues en casos concretos como el de los practicantes, se delegan funciones con un alto impacto en el proceso a personal que debería prestar apoyo y no reemplazar a personal profesional. En este sentido podría decirse que se trata de una estrategia alternativa en materia de recursos humanos, pero una fortaleza del sistema en materia de articulación con el medio externo.

Finalmente, también es positivo el aprovechamiento del recurso humano privado de la libertad. Aunque los monitores educativos no deberían sustituir a los profesores, son quienes desarrollan las actividades de educación formal e informal en gran parte de los ERON. Así mismo, resaltan las PPL profesionales en psicología que hacen parte del equipo psicosocial en un ERON, pues abren la posibilidad de asignar otras labores a las PPL que cumplan con los requisitos profesionales y conductuales. Así estas PPL impactan en su propia resocialización y la de sus compañeros.

**Físicos*:*** como es bien sabido, las condiciones de la infraestructura penitenciaria varían en función de su generación. Por esta razón, las fortalezas en infraestructura se limitan a los ERON recién construidos o a la inversión de recursos en refacciones o construcciones adelantadas en ERON antiguos. Entre ellas destaca la existencia de espacios de educación, deporte, recreación y esparcimiento; amplios talleres y áreas de trabajo; oficinas y casinos adecuados para los funcionarios; patios independientes para visitas presenciales y salas para visitas virtuales. Además, aparecen como fortalezas las zonas abiertas en algunos ERON, que mejoran el ánimo y las relaciones de PPL y funcionarios. Finalmente, otras buenas prácticas observadas fueron la gestión ante las entidades territoriales en otros ERON para la adquisición de vehículos y otros recursos (como candados o papelería), y ante entidades privadas para obtener materiales para los talleres. Esto considerando la carencia de recursos físicos para el trabajo de funcionarios y PPL (ver 2.3.4).

**Tecnológicos*:*** Los funcionarios ven con buenos ojos el aprovechamiento de algunos recursos tecnológicos como los sistemas virtuales para la comunicación familiar, las audiencias judiciales, la educación superior a distancia y la comunicación entre funcionarios de los distintos niveles. Entre los primeros está el sistema para la asignación de turnos de visita presencial, VISITEL, implementado en un ERON; así como el sistema VIVIF, que permite a las PPL solicitar una conexión con sus seres queridos en libertad o en otros centros penitenciarios. Este sistema también se está implementando para realizar audiencias judiciales virtuales. Ahora bien, para la educación superior, los pocos estudiantes matriculados tienen acceso a salas virtuales. Finalmente, los funcionarios consideran que SISIPEC es una herramienta que favorece la transparencia, y manifiestan el uso generalizado de *WhatsApp* como un canal informal que hace más eficiente su comunicación.

### Atención Social Integral

**Familia*:*** La comunicación con la familia presenta buenas prácticas en relación con el proceso de visitas virtuales y presenciales, así como con su participación en algunos programas puntuales. Como se dijo antes, actualmente se implementan las visitas virtuales para las PPL alejadas de sus familias, y en otro ERON se está aplicando un sistema para la asignación de turnos de visita, evitando que los familiares deben hacer largas filas. En el procedimiento de ingreso se observó que, pese a los exhaustivos controles, los familiares son asesorados y tratados con respeto por parte de la guardia. Además, en los ERON de segunda y tercera generación se dispone de patios de visita y espacios para las visitas conyugales, que en los ERON más viejos deben realizarse en las mismas celdas de los internos. Finalmente, también sobresale la participación de las familias en el programa de prevención de la violencia intrafamiliar de un ERON y los encuentros promovidos por el PEC y las comunidades terapéuticas para motivar a las PPL.

**Desarrollo espiritual:** De acuerdo con el censo religioso anual, en los ERON visitados se recibe un promedio de 10 iglesias por semana. Desde los ERON se llama a las iglesias para que provean la atención correspondiente a sus feligreses. Al solicitar las autorizaciones respectivas, sus miembros se registran y reciben un carné. Las iglesias a las que pertenecen hacen parte de la red de apoyo de cada ERON y además de la asistencia espiritual, congregan voluntarios, entregan *kits* de aseo, celebran rituales e incluso llegan a tener programas de formación y liderazgo permanentes (como FORLAC). A sus actividades se atribuyen cambios comportamentales en las PPL, pues encuentran en ellas consuelo moral, disminuyen su ansiedad y mejoran su convivencia. Por lo tanto, la apertura y el procedimiento para la participación de las iglesias es una práctica sumamente positiva con miras a la vinculación de otro tipo de entidades. Como ejemplo, se observan los avances en la articulación con los cabildos para el desarrollo de sus rituales de armonización, pues la espiritualidad es fundamental para la resocialización en las comunidades indígenas.

Todos en círculo escucharon de nuevo al gobernador, quien insistió en la importancia de estos espacios dentro de la resocialización de los internos indígenas: “Ustedes cometieron un delito, pero ustedes están aquí para reflexionar, estos espacios son para eso”. Habló también de la necesidad de “aplicar en el proceso de resocialización los conceptos nasa”: su concepción sobre el delito abarca precisamente el desequilibrio en la armonía personal, colectiva y natural; por lo tanto, una parte sustancial de lo que llamaron reintegración a la comunidad es la ejecución de rituales como este. “Esto es fundamental para la restauración de ustedes como personas”, profirió. (Estudio de caso).

**Atención jurídica:**Las prácticas positivas más recurrentes en los ERON fueron la presencia de judicantes y la adopción de audiencias virtuales, que representan un uso eficiente de los recursos humanos y tecnológicos. En un ERON, puntualmente, sobresale el apoyo de la defensoría del pueblo; en otro, el establecimiento del Punto de Atención al Interno de EPMSC Bucaramanga, donde se presta asesoría jurídica por patios y se tramitan permisos por medio de un dragoneante abogado y los judicantes; en otro más, la ronda que realiza el director cada domingo por todos los patios, registrando las solicitudes de las PPL, un método que ha disminuido ostensiblemente el número de tutelas y derechos de petición. Finalmente, en otro ERON se menciona la mejoría en la articulación del INPEC con los jueces, quienes tienen un mayor conocimiento de las actividades de tratamiento penitenciario.

### Tratamiento Penitenciario

**Trabajo:**La primera buena práctica en materia de trabajo es la vinculación de empresas privadas mediante maquilas de confecciones, sobresalientes en un ERON y en desarrollo en dos ERON más. Para su operación, las empresas asumen todos los gastos de la producción (alquiler del espacio, insumos, maquinaria y pago de las PPL) y en el ERON se dispone el espacio y la mano de obra de las PPL. Quienes trabajan bajo esta modalidad reciben un pago de acuerdo con su producción, que puede estar por encima de los 200.000 pesos mensuales (en el caso de COIBA). En comparación con otras actividades de trabajo, las maquilas representan grandes ventajas, pues el INPEC no incurre en estos gastos y las PPL reciben un mejor pago que en otras actividades. En esta línea, es pertinente mencionar que la contratación de PPL por los consorcios alimenticios es otra práctica destacada en relación con la empresa privada. El trabajo como rancheros es el más apetecido por las PPL pues reciben mensualmente un SMLMV.

Por otra parte, es común que en los ERON haya talleres, pero suele haber dificultades en la adquisición de materiales y la comercialización de los productos (ver 2.3.4). Por esta razón, sobresalen los casos en que se utilizan materiales reciclables o chatarra y en los que se gestionan donaciones de materia prima con instituciones de las redes de apoyo. Para la comercialización, en dos de los ERON visitados se han gestionado espacios en ferias y exposiciones bajo la marca *Libera,* fortalecida en los últimos años. En uno de ellos también se cuenta con un punto de venta fijo en un centro comercial, gracias al apoyo de la alcaldía. Sin embargo, tanto para la vinculación de empresas privadas como para conseguir espacios para la venta, es indispensable la gestión de los funcionarios, más allá de protocolos o procedimientos estandarizados.

Finalmente, se destacan otras dos buenas prácticas en relación con el trabajo. La primera, más difundida, es la implementación de actividades destinadas al autoabastecimiento: la confección de botas y uniformes, las panaderías y un proyecto pendiente para fabricar ventanas metálicas en un ERON. La segunda es el mantenimiento a los parques de un municipio cercano a un ERON por parte de las PPL que realizan esta labor al interior del mismo; una actividad con una connotación especial por su impacto en la sociedad civil.

**Estudio:**En relación con la educación básica, la principal fortaleza es la posibilidad de que las PPL se gradúen en instituciones educativas de los ERON que cuentan con la acreditación otorgada por las secretarías de educación. De acuerdo con la información recolectada en campo, esta posibilidad puede darse a partir de dos modalidades. En la primera modalidad, las secretarías de educación asumen la responsabilidad de adscribir las instituciones educativas de los ERON como sedes satélites de una institución educativa externa, y les asigna profesores de esta para que trabajen horas extra en los ERON. En la segunda modalidad, las instituciones educativas de los ERON buscan ser directamente acreditadas por las secretarías de educación (de manera autónoma, no como sedes de instituciones externas) y las clases no son dictadas por profesores externos sino por PPL monitores. Aunque en los ERON visitados fue más común la primera modalidad, se encontraron varios que funcionan bajo la segunda. No obstante, en ambos tipos de modalidades es posible que los estudiantes se gradúen presentando las pruebas SABER (para las que se realizan refuerzos académicos). Las PPL en estos colegios están registradas en el SIMAT, donde es posible verificar su grado y nivel educativo.

En cuanto a la educación técnica, una práctica sobresaliente es la identificación de las PPL mediante jornadas de cedulación, pues este documento es un requisito para acceder a los cursos del SENA. Respecto a su desarrollo, se destacan los casos en que las clases son dictadas por profesores del SENA y al final se certifica a las PPL. No obstante, teniendo en cuenta que esta no es la regla, se destaca la transmisión del conocimiento entre las PPL que tomaron los cursos con profesores y luego enseñan a sus compañeros. Así mismo, se considera positiva la capacitación técnica de las PPL que posteriormente migran hacia actividades de trabajo, como quienes toman el curso de manipulación de alimentos para después ir a trabajar al rancho o el caso puntual de una PPL que adquirió conocimientos para arreglar las instalaciones y equipos eléctricos del ERON.

Por último, en materia de educación superior, hay avances en la disposición de salas virtuales para los estudiantes de carreras universitarias a distancia, quienes deben asumir la mitad de su valor. No obstante, dado que este monto sigue siendo alto para gran parte de la población, es sumamente valiosa la experiencia de un ERON en el que se ofrecen becas del 100 % en educación superior tecnológica, gracias a un convenio entre la alcaldía y una universidad.

**Enseñanza:**El programa de enseñanza es en sí mismo valioso, ya que aprovecha el recurso humano privado de la libertad. Los más comunes son los monitores educativos, quienes cumplen un rol indispensable en el desarrollo de los CLEI al reemplazar a los profesores. Sin embargo, al ser esta una práctica común, resalta la capacitación que reciben los monitores de uno de los ERON visitados por parte de la secretaría de educación. También, ante la falta de suficientes instructores para los talleres, dentro de las actividades de enseñanza se encuentran los monitores que reproducen las enseñanzas de las capacitaciones del SENA.

**Programas psicosociales:**Como se mencionó en la sección 3.1.1, una buena práctica en aumento es la vinculación de las practicantes de psicología, que desarrollan las sesiones de estos programas. En relación con el recurso humano dispuesto para ellos, también resaltan los internos que son psicólogos profesionales y apoyan estas labores en un ERON. Sin embargo, más allá del recurso humano, se destaca la implementación de las comunidades terapéuticas en distintos ERON, ante la problemática del consumo de SPA. En ellas se adecúan patios especiales para ofrecer mejores condiciones de habitabilidad y un tratamiento psicológico, físico y espiritual a las PPL consumidoras de SPA; un modelo que actualmente busca ser replicado en otros cinco ERON en el país.

## Análisis de estrategias dirigidas a pospenados.

Con miras a reducir la reincidencia delincuencial en el país y sus costos asociados, MinJusticia e INPEC se encuentran desarrollando estrategias para atender e intervenir la población pospenada (PP). Para mayo de 2019, la Oficina Asesora de Planeación del instituto reportó un total de 21.996 PPL reincidentes, equivalentes al 18,9 % del total de la población condenada (reclusión intramural, domiciliaria y vigilancia electrónica) (INPEC, 2019, mayo, p. 54). En cuanto a los condenados en intramural, durante los últimos 6 años se reporta una tendencia al alza en el porcentaje de reincidentes sobre el total de la población reclusa (INPEC, 2019, mayo, p. 54). A pesar de que Colombia no cuenta con una herramienta única y estandarizada para medir la reincidencia nacional y del consecuente desconocimiento de la dimensión real del problema (Garzón, Llorente y Suárez, 2018), estas cifras ya indican ineficacia en el proceso de resocialización (Grupo de Prisiones, 2019; MinJusticia, 2018, noviembre), así como la ausencia de alternativas y de una ruta sólida de reintegración para quienes recuperan su libertad.

Desde la promulgación del Decreto 1817 de 1964, la legislación colombiana ha ordenado la creación de servicios pospenitenciarios, frente a lo cual se han planteado diversas propuestas, en su mayoría desde el ámbito local (Sotelo y Carrión, 2014). En las entrevistas se reportaron algunas de ellas (p. ej. en Bucaramanga, Ibagué, Pasto, Popayán, Medellín) que incluso recibieron apoyo gubernamental o empresarial y tenían articulación con los ERON, pero que no lograron consolidarse por falta de recurso humano y económico, normatividad apropiada, sistematicidad, rigor científico y voluntad institucional, así como por la fuerte estigmatización, por parte de la ciudadanía, frente a iniciativas de reintegración social. Sin embargo, es generalizado entre funcionarios y PPL el gran valor atribuido a una ruta que facilite la transición entre la privación de libertad y la pospena:

(…) desde que no haya un proceso ‘post’ afuera, es muy complicado, porque esto es un problema social; yo qué saco con darles un poco de herramientas acá [a las PPL], si afuera no se les da nada… (Funcionario ERON 1ª generación, 1ª semana de abril de 2019)

(…) el problema no es la cárcel, el problema es la libertad; no todas las personas están preparadas para estar en libertad y esto aumenta los niveles de reincidencia, porque se vuelve un factor criminógeno al momento de enfrentarse a esta nueva realidad. (Funcionario, Casa Libertad, 3ª semana de mayo de 2019)

Como respuesta al ECI y a la normativa nacional e internacional (Gobierno Nacional, 1964, 1993; ONU, ACNUDH Colombia, 2004; ONU, 2015), el gobierno nacional formuló los *Lineamientos para la prevención de la reincidencia delincuencial desde un modelo de atención pospenitenciaria y post egreso* (MinJusticia, 2018, noviembre), dentro del Plan de Transformación y Humanización del Sistema Carcelario en Colombia (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019-2022), aunque aún están en proceso de implementación. Estos lineamientos recogen la experiencia previa de Casa Libertad, una estrategia de carácter mixto, habilitada por el Convenio 543 de 2015, que cuenta con sede en Bogotá y que hoy está en vías de consolidación y expansión a escala nacional[[59]](#footnote-60). Opera en la modalidad de cooperación intersectorial, inicialmente entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la Fundación Acción Interna y Colsubsidio. En marzo pasado estableció una nueva alianza con la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia (SSCJ) del Distrito Capital, bajo un modelo similar al de las Casas de Justicia, con el que se pretende asignar la administración de las próximas Casas Libertad a los entes territoriales.

El convenio actualmente es coordinado por una funcionaria de la SSCJ (con apoyo de otros desde la Secretaría) y un equipo conformado por dos funcionarios del INPEC (una abogada oficial de tratamiento en el grado de teniente, como coordinadora de la estrategia de expansión nacional, y un psicólogo en el grado de dragoneante, en el área de atención psicosocial), un representante de Acción Interna, un representante de Colsubsidio, asesores jurídicos y un pospenado en la figura de “padrino”. La propuesta pretende responder a las condiciones y efectos de la posprisionización; de ahí que su propósito sea ofrecer un espacio de atención integral que brinde

(…) herramientas a las personas pospenadas, para que fortalezcan sus habilidades personales, familiares y sociales, que faciliten la integración del liberado a la familia y a la sociedad por intermedio del acceso al empleo, a programas de rehabilitación para superar adicciones, a la educación financiera, a actividades recreativas y a charlas u orientaciones que permitan el crecimiento personal. (MinJusticia, INPEC, ca. 2015, s. p.)

El esquema original de Casa Libertad funcionaba a partir de rutas de atención al PP (individual con plan de apoyo, formación y fortalecimiento, intermediación laboral, emprendimiento) (Tabla 3), que en los nuevos lineamientos se reestructuraron en cuatro dimensiones de atención integral (individual, familiar, social-comunitaria, productiva) (Anexo 4). Para acceder a la oferta asociada, el potencial usuario solo debe encontrarse en libertad plena, condicional, condicionada o en suspensión condicional de la ejecución de pena y acercarse a la sede en Bogotá, una amplia y agradable casa del barrio Teusaquillo. Allí se le ofrece información general en la recepción y los funcionarios de las distintas entidades le explican el esquema de funcionamiento.

Tabla 3. Esquema original de atención de Casa Libertad

|  |  |
| --- | --- |
| **Ruta** | **Objetivo** |
| Individual con plan de apoyo | Ofrecer servicios de apoyo psicosocial, crecimiento interno y arte para los usuarios PP |
| Formación y fortalecimiento | Ofrecer talleres de formación y complementarios, de acuerdo con la necesidad del usuario PP |
| Intermediación laboral | Adelantar el proceso de evaluación, selección y remisión de usuarios PP para una oferta de empleo  Sensibilizar diversas empresas, con el fin de identificar empleadores interesados en contratar usuarios PP e informarles sobre servicios y procedimientos de selección de candidatos PP |
| Emprendimiento | Brindar asesoría y capacitación al usuario PP en creación y formación de empresa |

Fuente: elaboración propia a partir de MinJusticia, INPEC (2015).

Según el equipo coordinador, en la ruta de atención inicial que venía funcionando antes del pasado marzo, el nuevo usuario era ingresado en una base de datos después de manifestar su interés por inscribirse. En primera instancia, era entrevistado por el psicólogo; luego, recibía asesoría en intermediación laboral con el funcionario de Colsubsidio, quien lo apoyaba en la elaboración de su hoja de vida, hacía su perfil laboral y lo remitía a capacitaciones específicas; por último, la representante de Acción Interna le informaba sobre la oferta de cursos, talleres y otras actividades. Cada instancia emitía un concepto que se discutía en la sesión semanal del Comité de Evaluación y Seguimiento del convenio, con el fin de caracterizar el perfil de cada PP, identificar sus necesidades en las diferentes áreas y definir unas rutas particulares de atención, en las que se le ofrecía acompañamiento permanente y una capacitación inicial de 3 meses. Esta metodología ha contribuido, entre otras cosas, a una primera caracterización de la población pospenada en el país. Sin embargo, de acuerdo con su coordinadora, algunos aspectos de la ruta inicial se están replanteando actualmente, ya que, por ejemplo, se demoraba cerca de 6 horas y algunos postulantes no podían completarla en una visita.

El equipo también advierte que, debido a que la desafiliación al SGSSS es un factor de riesgo de reincidencia, los funcionarios priorizan la identificación de necesidades de los PP en relación con salud, educación y situación jurídica y ofrecen asesoría en los diversos temas relacionados (afiliaciones, derechos de petición, tutelas, etc.). Los actuales convenios de la SSCJ con entidades (universitarias, de salud, etc.) están siendo aprovechados y se proyectan como alternativas de atención en estas áreas. En ese sentido, las alianzas interinstitucionales e intersectoriales, así como la administración de entes territoriales, reflejan un claro beneficio para los programas pospenitenciarios, pues los usuarios pueden acceder a una oferta de servicios más amplia.

Como lo detectaron los pioneros del convenio, el desarrollo del componente psicosocial en la atención a las PP es crucial, de cara a la condición de vulnerabilidad del post egreso. Por ello, son evaluados por psicología y trabajo social, y reciben capacitación laboral, talleres en habilidades sociales y psicoemocionales, y actividades terapéuticas como yoga y arteterapia. En el ámbito de la empleabilidad y el emprendimiento, Casa Libertad realiza una activa labor de persuasión, sensibilización, información y gestión con las empresas privadas con el fin de que contraten usuarios PP. Según los funcionarios del convenio y del INPEC, aunque el sector empresarial expresa desinterés en vincular laboralmente a esta población, debido al estigma que aún le atribuyen y a la ausencia de beneficios fiscales por ello e incluso de una política estatal sobre el tema —tal como lo manifestaron constantemente diversos actores en el trabajo de campo—, para las fechas del estudio había 5 empresas participantes del convenio de empleabilidad. Diversas entidades se suman también al componente de formación y capacitación para los usuarios en áreas como creación de microempresa, habilidades laborales, educación financiera, entre otros. Así, dentro de las fortalezas de Casa Libertad, se observa la dinamización constante de los vínculos intersectoriales y, en específico, una mayor presencia de los entes territoriales, la empresa privada y las entidades sin ánimo de lucro en comparación a la encontrada en los ERON. A pesar de ello y de los múltiples beneficios que se reconocen al respecto, tanto funcionarios como usuarios manifiestan la necesidad de ampliar y diversificar las alianzas y actividades:

Son programas muy buenos, pero hace falta (…), hacen falta más convenios, hacen falta empresas que vengan acá, hacen falta talleres de capacitación más hacia lo laboral, que lo ayuden a uno mucho más hacia lo laboral y que sean como menos artesanales sino más como para mandarlo a uno a una empresa a trabajar. (…) Que sean un poco más formales, que instituciones como el SENA, que universidades se metan aquí a hacer programas certificados, para que uno pueda salir y mostrarte un título a una empresa. (Pospenado, usuario Casa Libertad, 3ª semana de mayo de 2019)

El hecho de que sea un programa voluntario es otra de sus fortalezas, pues parte idealmente del interés genuino de los PP por reintegrarse a la sociedad en la legalidad. Al respecto, una de las principales motivaciones para acudir a Casa Libertad es la búsqueda de alternativas productivas: “Hay algunas personas que quieren estudiar y todo eso, pero por lo general es la desesperación por el tema laboral” (Pospenado, usuario Casa Libertad). En efecto, tal como el equipo sostiene, el desempleo repercute de manera significativa en la reincidencia, por lo que es un tema central en el esquema de atención. Inclusive, dadas las numerosas dificultades para que las empresas contraten personas con antecedentes penales, también se están creando alternativas para la vinculación laboral de los familiares de los PP.

De otro lado, su modalidad de puertas abiertas favorece la inclusión, desestimula el estigma y ofrece acompañamiento a esta población, el cual no tiene límite de tiempo ni se restringe a quienes son finalmente vinculados a una empresa. De hecho, según los usuarios, Casa Libertad es consistente en el acompañamiento y seguimiento que les ofrece; uno de ellos manifiesta:

Por parte de Colsubsidio, mes a mes había un seguimiento de cómo estaba, de cómo me sentía. Cada año iban los psicólogos, por parte del INPEC y de Colsubsidio, a mi casa a visitarme, a hacerme una visita para saber cómo iban las cosas y todo eso. Inclusive, cuando yo renuncié, ellos me hicieron el seguimiento de la renuncia. ¿Por qué? Están muy pendientes de que no haya temas de discriminación ni de nada de esas cosas. (Pospenado, usuario Casa Libertad, 3ª semana de mayo de 2019)

Sobre su articulación con los ERON, a pesar de las directrices sobre una ruta pospenitenciaria que inicie en el ámbito intramural (Sotelo y Carrión, 2014; MinJusticia, 2018, noviembre) (Figura 7), esta aún no funciona de forma homogénea en el país. Si bien algunos ERON se encuentran en proceso de reactivación y fortalecimiento de la ruta y del programa de pospenados, en general, hay diversos problemas de operación.

**Figura 7. Ruta de atención pospenitenciaria, según el Ministerio de Justicia y del Derecho**

**Preparación para la libertad**

**Centros de referenciación**

**Casa**

**Libertad**

Fuente: adaptación de MinJusticia (2018, noviembre, p. 6).

La ruta inicia con el programa intramural Preparación para la Libertad, que está en la oferta de PPFTP y que debe impartirse idealmente en el año anterior a que la PPL (fase mínima y confianza) salga en libertad. Su objetivo es reducir los efectos de su salida de prisión y optimizar “sus habilidades de ajuste prosocial en las áreas individual, familiar, educativo, laboral y social-comunitario” (Sotelo y Carrión, 2014, p. 10; INPEC, 2019, marzo). No obstante, su implementación presenta dificultades que interfieren en la ruta (Anexo 3), como la escasa frecuencia con que se imparte, que se haga de forma incompleta o su inexistencia en ciertos establecimientos, además de que no hay continuidad entre sus contenidos y los de Casa Libertad. Esto último sucede a pesar de que el programa intramural promulgue “el acompañamiento social durante el post-egreso de prisión” y aunque su marco teórico coincida en algunos puntos con el del programa pospenitenciario (Sotelo y Carrión, 2014; MinJusticia, 2018, noviembre) (Anexo 4). En las entrevistas también se evidenció que los diferentes niveles (nacional, regional, local), sectores (público, privado) y entidades comprometidas (MinJusticia, INPEC, ERON, entes territoriales, empresas, fundaciones, etc.) tienen dificultades para adelantar conjuntamente el diseño, implementación y seguimiento de la ruta, lo que interfiere en la continuidad de los procesos y fomenta la desarticulación.

Adicionalmente, dado que la difusión de la experiencia de Casa Libertad es relativamente reciente y su cobertura es limitada, pocas PPL conocen su existencia y es común que los PP refieran haberla conocido por algún compañero de reclusión, mas no por algún funcionario. A pesar de que el personal de Casa Libertad y de los ERON refieran divulgar la ruta de atención pospenitenciaria entre las PPL, esto evidentemente no sucede en todos los establecimientos o con la misma frecuencia e intensidad, ni impacta a todos los potenciales usuarios. En suma, no existe una estrategia eficaz y estandarizada de información a las PPL sobre el particular. Cabe decir, no obstante, que la principal barrera de acceso al programa es la carencia de casas de pospenados en el país, pues su servicio se limita a la única sede en Bogotá.

La desarticulación entre la ruta de atención pospenitenciaria y otros actores o instancias del sistema se evidencia en otros frentes. Por ejemplo, los centros de referenciación de las direcciones regionales u oficinas semejantes en los ERON, encargados de orientar al respecto a quienes salen en libertad, parecen no cumplir con esa función o encontrarse deshabilitados. Tampoco se observan estrategias ni convenios que articulen la ruta preliberados-pospenados con los beneficios administrativos (permisos hasta de 72 horas, libertad y franquicia preparatorias, trabajo extramuros, penitenciaría abierta), con los subrogados penales (suspensión condicional de la ejecución de pena, libertad condicional, reclusión hospitalaria o domiciliaria, prisión domiciliaria) o con el régimen especial de libertades de la Ley 1820 de 2016. Así lo refirió un funcionario:

(…) uno ve en documentales, por ejemplo, en el Japón, que cuando una persona sale libre, afuera hay empresarios esperándolo pa’ peleárselo, para que se venga a mi empresa. (…) ¿Qué ofrece el Estado colombiano? Una vez el INPEC culmina su labor, ahí hace falta la intervención de alguien para que, por ejemplo, la persona, si está en libertad condicional, qué labor se le va a prestar para que cumpla más rápido (…), porque también puede actualizar la hoja afuera de descuento, pero el INPEC no ofreció convenios laborales afuera. (…) Aquí vienen: “Yo estoy en libertad condicional, pero ¿qué hago?”. (Funcionaria, ERON 2ª generación, 2ª semana de abril de 2019)

Por la misma vía, no hay relación clara o formal entre los programas de TEE de los ERON y las opciones pospenitenciarias, incluida Casa Libertad, aunque se registraron algunas iniciativas potenciales de empresarios que desean vincular afuera a quienes trabajaron con ellos como PPL. También hay grupos de internos interesados en formular proyectos de emprendimiento colectivos en su futuro como PP, iniciativas que podrían ser estimuladas por la institución. De otro lado, en cuanto a los sistemas de información, en Casa Libertad se manifiesta la necesidad de contar con un perfil completo del PP, realizado en el programa de Preparación para la Libertad:

(…) el ideal es llegar a Casa Libertad con un panorama mucho más claro de esas personas, saber qué actividades hizo, por el tema de empleabilidad, y también lo psicosocial, detectar algún trastorno mental, temas depresivos… como empezar a mirar esa evolución de las personas. Nosotros, actualmente, la Alcaldía tiene a cargo la Cárcel Distrital y ahí estamos implementando un piloto que lo denominamos Tránsito a la Libertad y realmente lo que se quiere es sensibilizar a la población, avanzar un poquito en esos procesos. Entonces, realizamos la caracterización que tenemos en el paso de libertad, allá en el establecimiento, conocerlos, vincular, por ejemplo, quién es el padrino con ellos (…). (Pospenado, usuario Casa Libertad, 3ª semana de mayo de 2019)

Frente a estas demandas de articulación, se vienen desarrollando estrategias desde algunos ERON. En uno de ellos, por ejemplo, se emprendió hace un año la reactivación y consolidación de la ruta de atención pospenitenciaria (programa de preliberados-pospenados), para lo cual se designó a una funcionaria, quien además está a cargo de la marca Libera, y trabaja en permanente asociación con el responsable de Atención y Tratamiento y el director del ERON. La constante gestión de este equipo afuera de la institución, con el apoyo de la Dirección Regional que le corresponde, ha permitido establecer conversaciones y alianzas con los entes territoriales, así como proyectar otras con agremiaciones y entidades educativas, con el fin de capacitar y emplear preliberados y pospenados del establecimiento. Además, está fortaleciendo el programa Preparación para la Libertad y ha vinculado a la ruta otro programa intramural de carácter residencial: el PEC. Hay entonces un contexto positivo para la articulación con una futura casa de pospenados en la localidad.

Se observaron otras dificultades en la implementación del programa de Casa Libertad. No se presenció la aplicación de un enfoque diferencial orientado a la atención de grupos con condiciones excepcionales (p. ej. es escasa o nula la participación de los PP adultos mayores)[[60]](#footnote-61) o focalizado en la extensión de las condenas. Así mismo, la vinculación de empresas es aún muy limitada y el componente de emprendimiento es débil si se le considera como una alternativa de mayor viabilidad ante las dificultades de los PP para emplearse. Igualmente, falta una ruta clara y estandarizada para replicar y expandir la iniciativa a otras localidades, aunque en los casos en que se está gestionando[[61]](#footnote-62) también fueron evidentes la falta de disposición y trabas administrativas de algunos entes territoriales. Por último, la limitación de recursos (humanos, financieros, entre otros) sigue siendo un obstáculo para el pleno desarrollo de la estrategia.

En cuanto a dificultades de orden social y subjetivo para la implementación de un programa pospenitenciario en general, además del extendido estigma de los PP, en las entrevistas se enfatizan algunos factores de riesgo de reincidencia y otros determinantes del entorno. Por ejemplo, dado que los efectos negativos al salir de la prisión se agravan con el consumo de SPA, el regreso a entornos de riesgo o la vulnerabilidad socioeconómica (muchos caen en la indigencia y no hay programas de transición económica en la coyuntura del egreso), los PP que están en dichas condiciones tienen menor probabilidad de acudir voluntariamente al programa[[62]](#footnote-63). Así mismo, los PP con frecuencia muestran desinterés, pues una vez quedan en libertad, prefieren cortar todo contacto con la institución o migran a localidades lejanas de la ubicación de los programas, razones por las que a los funcionarios se les dificulta establecer o sostener contacto con ellos. A su turno, la escasa inversión estatal en este rubro es advertida por PPL, PP y funcionarios como una prueba de abandono y marginación estructurales. Estos factores han probado ser más fuertes que las estrategias disponibles.

No obstante, a pesar de este contexto, también se documentaron fortalezas y buenas prácticas. En Casa Libertad se destaca la presencia de un personal calificado, empático y dispuesto a la atención focalizada a los PP. También es destacable la formulación de un esquema de atención integral, en el que todas las dimensiones y rutas estén interrelacionadas y que no priorice un eje sobre otros. Su modelo voluntario y de puertas abiertas se refuerza con el sencillo proceso de vinculación para los usuarios. Ellos mismos reconocen que el esquema y los espacios que Casa Libertad proporciona definitivamente sí contribuyen a desincentivar la reincidencia, gracias a que allí encuentran posibles alternativas de generación de ingresos, permanente orientación y acompañamiento profesional en distintos ámbitos; de hecho, algunos participan como “embajadores de Casa Libertad”, una figura mediante la cual dan a conocer la oferta del convenio en diversas localidades de la capital y participan en actividades de prevención con la comunidad. Por otra parte, el trabajo sostenido del programa en cuanto a “romper el estigma” del PP y el énfasis de Acción Interna en la promoción de espacios de reconciliación —que favorecen la justicia restaurativa— son ejes cruciales en lo que atañe al proceso de resocialización. En suma, se trata de una iniciativa susceptible de réplica a nivel nacional, que debiera contar con condiciones infraestructurales similares en donde se establezca y potencie su modelo de trabajo.

Así mismo, en otros ERON se han implementado acciones importantes al respecto. En uno de ellos, se establece contacto permanente con PP y sus familias; en otro, se delega a PPL en fase mínima para que informen sobre Casa Libertad durante sus permisos; en otro establecimiento, su enfoque de tratamiento en torno a la “resignificación de vida” se enfatiza en las fases finales, lo que reporta casos exitosos, como lo explica uno de sus funcionarios:

(…) yo tuve el privilegio o el placer de manejar pospenados aquí (…) mucho tiempo y reestructuramos bastante ese programa y tenemos muchos casos muy exitosos. Personas que ya tienen microempresas montadas, empresas ya grandes, que le dan trabajo a otros pospenados, que son líderes sociales, pospenados que ahora dan capacitaciones en colegios, en barrios, en juntas de acción comunal sobre Delinquir No Paga, sobre prevención del consumo de drogas y sobre cómo vivir en paz, sobre la resiliencia. (Funcionario, ERON 1ª generación, 4ª semana de abril de 2019)

Vale la pena mencionar también el acompañamiento independiente de iglesias, ONG o fundaciones (como la Confraternidad Carcelaria) a los PP, que en algunos casos les proporcionan viáticos para su salida o alojamiento e incluso los vinculan posteriormente a su labor misional en cárceles. Entidades externas ocasionalmente monitorean o acompañan a los PP, como en el caso de la Universidad Manuela Beltrán en Santander, que asignó practicantes para hacerles seguimiento y consolidar información al respecto, además de planear un encuentro de familias de los PP. Quienes reportan estas iniciativas coinciden en afirmar que, a pesar de su importante impacto en casos puntuales, se trata de experiencias aisladas, coyunturales y desarticuladas de un programa pospenitenciario común y estandarizado; no obstante, también enfatizan en su relevancia frente a la escasez de opciones en atención pospenitenciaria fuera de la capital del país e incluso recomiendan articularlas a cualquier iniciativa nacional que se implemente a futuro.

## Revisión de casos de éxito internacionales.

Se revisaron y analizaron cinco experiencias internacionales exitosas en resocialización o reinserción social, relevantes frente al contexto colombiano. A través de un muestreo estratégico o intencional, se seleccionaron y entrevistaron cinco expertos en el tema: dos nacionales, conocedores del sistema penitenciario colombiano, y tres de países pioneros en la materia en América Latina. En las entrevistas se abordaron tres de las cinco experiencias mencionadas y luego se llevó a cabo una búsqueda de información secundaria en fuentes oficiales, académicas y medios de comunicación. El protocolo para la búsqueda y selección de las experiencias, así como la metodología para su procesamiento, sistematización y análisis, pueden consultarse en el Anexo 11. La matriz diligenciada con la información extendida de las experiencias se encuentra en el Anexo 12.

### Uruguay: Polo Industrial de la Unidad N°4

El Polo Industrial de la Unidad de Internación N°4 es un proyecto enfocado en la transformación de un lugar para la producción de bienes, insumos y servicios industriales y edilicios, destinados al autoabastecimiento de la Unidad 4 y otras dependencias del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), así como a organismos públicos y de la sociedad civil. La finalidad de este programa es que las PPL aprendan oficios y adquieran capacidades para acceder a puestos de trabajo en libertad, contribuyendo a su reinserción social. Adicionalmente, el proyecto busca mejorar la convivencia en reclusión, generando espacios de habitación y esparcimiento adecuados. Las principales fuentes para la revisión de esta experiencia fueron la entrevista a uno de los impulsores del Polo Industrial y actual director de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI); y la evaluación de la intervención, llevada a cabo por la Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión – AGEV – (2018).

Una de las buenas prácticas implementadas en el Polo Industrial se refiere al proceso de análisis y diagnóstico de las PPL para su inclusión en el proyecto. Ya que las PPL no enfrentan las mismas situaciones al salir en libertad y no tienen la misma probabilidad de reincidencia, a nivel nacional se desarrolló un sistema de puntos que tiene en cuenta la vulnerabilidad a la reincidencia y el potencial de las personas en el proyecto. Sus criterios son: edad, capacitación técnica y experiencia, idoneidad técnica, buena conducta, reincidencia, obligaciones familiares y proveniencia de otro establecimiento con ocupación de plaza laboral. Así se asignan puntos que favorecen a las personas con familia y apremios económicos; y a los más jóvenes, no reincidentes, con buena conducta y capacidades para entrenar a otros.

Un segundo punto para resaltar es que la labor de las PPL en los talleres, obras y servicios está orientada al autoabastecimiento de la Unidad N°4 y otras unidades del INR. Por ende, la intervención es coherente, pues permite satisfacer necesidades en materia de infraestructura y equipamientos para los oficios y capacitaciones de las PPL. Así mismo, el recurso humano es utilizado de manera eficiente y coherente, pues también hay PPL en cargos administrativos (como en la recepción del Polo, la oficina logística o la planificación de los trabajos, cuando sus conocimientos los avalan). Además, el artículo 85 del proyecto de ley de organización del sistema penitenciario nacional en Uruguay (presentado por el poder ejecutivo en julio de 2018) especifica que el 100% de las utilidades netas generadas por las actividades productivas deben destinarse a la creación y ampliación de los diferentes proyectos productivos o, en su defecto, al mejoramiento de las condiciones alimenticias, médicas y de infraestructura.

El tercer aspecto destacado en el Polo Industrial es la sinergia entre los actores externos y los inherentes al sistema penitenciario. Respecto a los primeros, hay apertura y flexibilidad para la instalación de empresas privadas en la unidad, con quienes se mantienen reuniones mensuales para monitorear el trabajo. También se destaca el establecimiento de convenios marco con las intendencias municipales y departamentales para prestar servicios como la construcción de obras civiles. Dentro de estos convenios marco se asumen compromisos como: designar funcionarios de ambas partes, encargados de la coordinación de los proyectos para la contratación de servicios; suscribir convenios específicos para cada proyecto; establecer responsabilidades para cada parte (por ej. la asunción de la aseguración en riesgos laborales por parte del Ministerio del Interior y la asunción de costos de materiales o equipos por parte de las intendencias); y definir los mecanismos de supervisión y evaluación del convenio y los proyectos (Intendencia de Montevideo, 2016). En relación con los actores propios del sistema, el proyecto comenzó por realizar una intervención con funcionarios específicos para propiciar un cambio en su visión del tratamiento penitenciario. Además, se generaron cambios en la sinergia entre actores, al incorporar operadores penitenciarios civiles al equipo de trabajo y ubicar PPL en cargos administrativos.

Finalmente, el Polo Industrial presenta buenas prácticas en materia de seguimiento y evaluación, al proponer indicadores novedosos y hacer uso de sistemas de información externos. Además de los indicadores de cobertura, las sanciones y observaciones disciplinarias se usan como indicadores para evaluar los resultados en materia de convivencia. Igualmente, para el cálculo de la reincidencia, se evalúan tres indicadores que permiten una mejor comprensión del fenómeno: ingresos al sistema, tiempo entre salida y reingreso y variabilidad en la gravedad del delito. En relación con el seguimiento post penitenciario, constituye una ventaja el uso del sistema estatal de información de afiliación a la seguridad social. Mediante el acceso a este sistema es posible determinar qué pospenados están vinculados a empleos formales, sin requerir un contacto o seguimiento personalizado.

De los cuatro aspectos señalados, los dos más relevantes para el contexto local son el segundo y el tercero, estrechamente relacionados. Mediante prácticas similares a las mencionadas, sería posible abordar por lo menos dos resultados de la evaluación que dificultan el proceso de resocialización. El primero es la falta de recursos (ver capítulo 2.1), que podría mitigarse mediante la potenciación y expansión de proyectos productivos y servicios que permitan a las PPL y los ERON generar ingresos propios y diversificar las fuentes de recursos (más allá de la asignación presupuestal determinada por el nivel central, el ministerio de hacienda, etc.), que puedan reinvertirse exclusivamente en los procesos de ASI y TP. El segundo resultado que podría abordarse a partir de esta experiencia sería la dificultad en la articulación con el medio externo (ver capítulo 2.5.3), en la medida en que se establecen convenios que permiten desarrollar distintos tipos de proyectos con entidades externas y se asigna personal de ambas partes dedicado a su coordinación, contratación, supervisión y evaluación.

### El Salvador: Programa y Modelo de Gestión Penitenciaria “Yo Cambio”

“Yo Cambio” es un programa de formación laboral desarrollado en el penal de Apanteos, El Salvador, replicado en otros establecimientos del país hasta convertirse en su modelo nacional de gestión penitenciaria. Aunque al convertirse en modelo de gestión se incorporaron componentes adicionales al programa (educación, deporte, religión, competencias psicosociales, arte y cultura, salud y familia), su énfasis original fueron las actividades de formación laboral. Por ende, para el análisis del caso se revisó la sistematización de la experiencia del programa en Apanteos (Interpeace, 2014), el manual de gestión penitenciaria e informes de logros y operaciones elaborados por el gobierno de El Salvador y la Dirección General de Centros Penales (DGCP, 2017).

Uno de los aspectos más importantes en el componente de formación laboral de “Yo Cambio” es la concepción de las PPL como el principal recurso disponible. Por esta razón, uno de los principios de “Yo Cambio” es que son las mismas PPL quienes capacitan a sus compañeros para que luego trabajen, después de revisar sus distintas profesiones, ocupaciones, habilidades o conocimientos. A su vez, esta necesidad de capacitación de las PPL se articula con la necesidad de mejorar la infraestructura de los centros penitenciarios. Por tal razón, la sistematización de la experiencia destaca su coherencia y eficiencia, ya que las falencias de los centros se aprovechan como oportunidades para que las PPL trabajen, se capaciten y mejoren las condiciones físicas de las áreas productivas y de habitabilidad.

En la misma línea, otro aspecto valioso de “Yo Cambio” es la posibilidad de que algunas PPL se desempeñen en cargos más administrativos que operativos. Por ejemplo, en cada centro penitenciario debe haber un coordinador general que actúa como nexo entre la dirección del centro y la población privada de la libertad. Así mismo hay un coordinador de sector que debe supervisar la labor de los tutores y monitores, así como representar a otros internos ante la administración del centro, velando por sus beneficios y el cumplimiento de las normas establecidas.

En el modelo también se ha implementado un componente de “servicio social”, pues las PPL han trabajado en lugares externos a los centros penitenciarios a partir de su formación laboral. Gracias a los convenios firmados con las alcaldías (DGCP, 2018), durante el 2018 participaron en la construcción de “bartolinas” en una estación policial; la restauración de más de mil centros escolares y un hospital; la remodelación de dos parques, y campañas para prevenir inundaciones y limpiar las playas. Esto constituye una buena práctica en relación con el carácter restaurativo que adquieren las actividades laborales, su articulación con el ámbito público y la sociedad civil y el impacto del programa más allá del sistema penitenciario.

Finalmente, otra de las ventajas de “Yo Cambio” tiene que ver con la progresividad en su implementación, que contempla una etapa inicial para seleccionar un grupo apto, cuyo cambio genere un efecto reproductor sobre el resto de la población. Este grupo puede comenzar por realizar una intervención del espacio físico, dando muestras visibles de los cambios a las demás PPL que pueden presentar resistencias iniciales. En cuanto a su flexibilidad, el programa parte de las condiciones existentes en cada centro: las PPL y las necesidades que puedan suplirse con sus conocimientos y habilidades.

Al igual que el proyecto del Polo Industrial, la concepción de las PPL como el principal recurso del sistema penitenciario para desarrollar obras en el medio interno y externo, permitiría mitigar la escasez de recursos (ver capítulo 2.1) y disminuir el aislamiento del sistema penitenciario (ver capítulo 2.5.3). Esto por medio de articulaciones y proyectos que permitan incrementar los cupos en actividades de resocialización, cuyo número limitado fue otra dificultad encontrada en la evaluación (ver capítulo 2.3.2).

### Chile: Modelo de Gestión de Casos para la Reinserción Social “Volver a Empezar”

El Modelo de Gestión de Casos para la Reinserción Social (MGCR) hace parte de “Volver a Empezar”, una política pública implementada por el gobierno chileno a partir del programa piloto “Volver a Confiar”, diseñado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC, 2010) de la Universidad de Chile. Para el análisis de la experiencia se tuvo en cuenta la entrevista con una experta del CESC, a partir de la cual se revisaron documentos oficiales del MGCR de “Volver a Empezar” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018) y documentos elaborados por el CESC sobre “Volver a Confiar”.

El objetivo del MGCR es apoyar a las personas en su etapa post penitenciaria, mediante un sistema que busca su inclusión socio comunitaria al vincularlos con redes institucionales y comunitarias en los ámbitos familiar/vincular, social, laboral y jurídico. Para ello, se constituye una dupla de profesionales psicosociales asignados a una comuna (unidad básica de administración local en Chile), encargados de contactar a aproximadamente 40 pospenados y sus grupos de referencia. Después evalúan a cada individuo y elaboran participativamente un plan de reinserción, para luego vincularlo con los programas y servicios ya existentes a nivel institucional-municipal y comunitario. Considerando los cuatro ámbitos mencionados, esta red intersectorial puede estar conformada por bolsas de empleo, servicios públicos de capacitación y empleo, organizaciones comunitarias, centros de salud familiar, oficinas para la protección de derechos, programas de salud y tratamiento al consumo de sustancias y programas para poblaciones diferenciales.

Por tal razón, la dupla comunal también debe capacitar y sensibilizar a los funcionarios municipales para la potenciación de su oferta y la priorización de los pospenados. Aunque este tipo de entidades operan bajo una lógica de derivación, la tarea del equipo comunal es hacer justamente lo contrario: gestionar el caso y hacerle seguimiento de acuerdo con el plan de reinserción. Así mismo, cumple un rol fundamental la vinculación de la familia, pues el modelo busca incidir en el restablecimiento de estas relaciones. En este sentido, el MGCR presenta ventajas importantes como el aprovechamiento de la oferta programática y de servicios existentes; un acompañamiento constante y personalizado; y la inclusión del entorno comunitario y la familia o el grupo de referencia en un plan construido participativamente.

Dado que esta experiencia se centra en la etapa post penitenciaria, las buenas prácticas mencionadas se relacionan directamente con el análisis de las estrategias dirigidas a pospenados (ver capítulo 3.2). Concretamente, Casa Libertad representa un escenario favorable para el fortalecimiento de los servicios post penitenciarios mediante la gestión individual de cada caso, de modo que la ruta funcione de manera articulada. Así mismo, el hecho de que ya exista una participación de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia (SSCJ) del Distrito Capital, abre la posibilidad para que las entidades territoriales puedan ofrecer toda la oferta programática y de servicios a los pospenados, incluyendo programas para poblaciones diferenciales. Además, en la medida en que esta secretaría dirigiera Casa Libertad de una manera similar a las casas de justicia, podría pensarse en la posibilidad de ampliar la cobertura con sedes en distintas localidades (como en el caso de las comunas en Chile). Tras consolidar el modelo, podría comenzar a replicarse en las ciudades donde se ubican las direcciones regionales.

### México: Modelo de reinserción para adolescentes y jóvenes de Reinserta

Reinserta es una ONG que busca contribuir a la reinserción social de adolescentes y jóvenes de 15 a 29 años. Su modelo se compone de dos fases o programas: uno para privados de la libertad y otro para liberados o pospenados. A partir de la articulación con el gobierno federal, el modelo se ha expandido a 4 centros de internamiento para adolescentes y 1 para adultos. La información sobre la experiencia provino de la entrevista realizada con dos personas vinculadas a Reinserta, así como de sus reportes anuales (Reinserta 2015, 2016, 2017, 2018).

En el primero de estos programas o fases, los componentes principales son habilitación laboral; arte, cultura y deporte, y salud mental. Dentro del primer componente destaca, por ejemplo, el taller de entrenamiento canino. En él los jóvenes reciben perros de albergues, los entrenan y los entregan a familias de niños con autismo. Así adquieren conocimientos, se certifican y desarrollan el manejo de impulsos y la empatía. En cuanto a los tres componentes, es de suma importancia la organización de acciones complementarias a los talleres, como las ferias de orientación vocacional (con instituciones aliadas que ofrecen información sobre oficios y estudios de su interés); y los festivales familiares, exposiciones y concursos artístico-culturales con los productos de los talleres.

Por lo anterior, una fortaleza es el desarrollo de un proceso integral, pues las actividades inciden en varios ejes (como el taller de entrenamiento canino). y los jóvenes no toman actividades de manera aislada. Si deciden inscribirse al programa, deben tomar una actividad en cada uno de los tres componentes. Además, la integralidad de las actividades también se expresa en el contacto con las familias y otros actores externos. Volviendo al ejemplo del entrenamiento canino, se crean vínculos que conllevan acciones restaurativas hacia la sociedad, con un impacto que trasciende el sistema penitenciario.

Una vez los jóvenes se encuentran próximos a la libertad, se inicia con ellos un proceso voluntario de candidatura y vinculación al Centro de Reinserción de Reinserta. En él se realizan entrevistas para valorar su motivación y los posibles riesgos que enfrentarán al salir. Esta información provee las pautas para su seguimiento clínico y criminológico en libertad. Tan pronto están afuera, se prueba su motivación e interés en campo y se incorporan a las líneas de acción del centro: habilitación laboral / emprendimiento, justicia restaurativa, salud mental y bienestar, autocuidado y educación. Por lo tanto, hay una buena articulación y continuidad entre las dos fases del modelo.

Una característica distintiva del componente de habilitación laboral y emprendimiento es la creación de plataformas laborales orientadas a formas de autoempleo, que facilitan la independencia de los jóvenes y les permiten asistir a otras actividades. Entre ellas se destacan una empresa social encargada de entregar alimentos saludables, un taller de serigrafía con productos propios y para empresas aliadas, y una plataforma de tejido artesanal con telas recicladas. En relación con el componente de justicia restaurativa, también se trabaja desde plataformas sociales diseñadas por los participantes, orientadas a la prevención primaria con otros jóvenes. Además, algunos de ellos han colaborado en otro programa de Reinserta y se han convertido en talleristas.

Por último, otro aspecto positivo del modelo es el seguimiento de los resultados. Además de los indicadores de cobertura, para ambas fases se utilizan indicadores de escalas psicométricas validadas, metodologías cualitativas (como sesiones grupales con los talleristas) y medidas de satisfacción de los beneficiarios. Así se favorece la comparabilidad de la información entre las distintas fases y actores.

Aunque el proceso intramural comprende elementos sobresalientes como el contacto con las familias y su carácter integral, los aspectos más relevantes en el contexto colombiano serían los relacionados con las dificultades en la consolidación de una ruta post penitenciaria (ver capítulo 3.2). Específicamente, los aspectos mencionados pueden mejorar el proceso de información, evaluación y vinculación de las PPL que se encuentran próximas a salir en libertad: proceso en el cual se encontraron fallas.

### Brasil: Associação de Proteção aos Condenados (APAC)

La Asociación de Protección y Asistencia a Condenados (APAC) es una entidad civil sin ánimo de lucro de la cual hacen parte los Centros de Reintegración Social (CRS), cuya coordinación y fiscalización está a cargo de la Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC). No obstante, los CRS APAC operan como un órgano auxiliar del poder judicial brasilero y hacen parte de su sistema legal y penitenciario, así que no buscan suplir a los centros penitenciarios regulares. En este sentido, aunque en Brasil se han construido los CRS independientemente, el método APAC se ha replicado en 23 países con algunas modificaciones, como su instalación en pabellones al interior de los centros penitenciarios.

En relación con su método de reinserción social, APAC propone doce elementos, entre los cuales resaltan la colaboración entre los recuperandos, el trabajo, la valorización humana, el desarrollo espiritual y la interacción con los voluntarios y las familias (pues solo se recibe a los internos en CRS de las mismas ciudades donde residen sus familiares). No obstante, lo que hace al método verdaderamente revolucionario es que todos estos elementos se desarrollan en ausencia de guardias o personal armado. Las PPL presiden un Consejo de Sinceridad y Solidaridad (CSS) que administra distintos aspectos de cada CRS y se desempeñan incluso en labores de seguridad, con un alto grado de responsabilidad y confianza. Esto se suma a la vinculación de voluntarios rigurosamente capacitados, favoreciendo una gestión del recurso humano eficiente y coherente con sus objetivos, que disminuye los costos asociados a cada PPL en comparación con el sistema común.

En cuanto a la articulación de estos elementos, la operación de las actividades de trabajo es bastante ilustrativa. En ellas los recuperandos tienen la obligación de desempeñar labores de acuerdo con su régimen. Para los del régimen cerrado, “laborterapia” por medio del trabajo artesanal; para el semi abierto, talleres “profesionalizantes”; y para el abierto, contratos laborales externos. Para los dos primeros regímenes, el trabajo es asignado por el CSS, que selecciona a las personas priorizando a quienes tengan mayores capacidades, hayan demostrado responsabilidad en otras funciones, tengan un mayor tiempo de pena, sean casados y no reciban otros beneficios. Además, el CSS también administra una cooperativa que recoge el 10 % de las ganancias obtenidas por la venta de los productos (que realizan las personas del régimen abierto), con el fin de comprar herramientas, realizar préstamos para materiales, adquirir medicamentos y tratamientos, comprar insumos de uso general y organizar celebraciones en fechas especiales. Por medio de esta economía solidaria se promueve la fraternidad, solidaridad y ayuda entre los recuperandos.

Por otra parte, no puede obviarse la importancia del componente religioso o espiritual dentro del método de APAC. Los recuperandos pueden pertenecer a cualquier culto o credo, pero dentro de los CRS se realizan oraciones diarias y “Jornadas de Liberación con Cristo”, en las que los recuperandos y voluntarios conviven durante 4 días exponiendo sus testimonios y encontrando sentidos a sus vidas. Además, bajo esta lógica juegan un rol trascendental la aceptación de la culpa, el perdón y la reconciliación, por lo que APAC promueve en ocasiones el encuentro de los recuperandos con sus víctimas, para poner en práctica estos conceptos.

En síntesis, el método APAC presenta buenas prácticas asociadas al involucramiento de la sociedad civil por medio de los voluntarios, la cercanía y la participación de la familia en el proceso (mitigando el debilitamiento de los vínculos), la promoción de relaciones solidarias entre las PPL y el aprovechamiento del potencial que suponen sus creencias religiosas para su reinserción social. Esto permite una mayor sinergia con las familias y la sociedad civil, una mejor convivencia entre los internos, su valorización humana y la puesta en práctica de principios fundamentales del método (como la confianza, honestidad, respeto, orden y trabajo). Pese al riesgo que supone el método, en más de 40 años de operación jamás han ocurrido motines o incidentes graves, y la tasa de reincidencia es mucho menor al promedio de los centros penitenciarios en Brasil (da Costa, Mendes, Martine, Rezende, Rosalem, Ottoboni, Niero, Donizetti, Faria de Souza, Resende & Ferreira, 2018).

Así se ha logrado que el Estado invierta unos 950 reales por cada persona recluida en un CRS APAC, frente a 3000 reales que puede llegar a gastar por una persona en el sistema común. Aunque en Brasil los CRS son construcciones independientes, en países como Chile se ha replicado el modelo en pabellones especiales de los mismos centros penitenciarios. Por lo tanto, la adecuación de espacios para la aplicación de este modelo en Colombia podría disminuir la demanda de recursos, actualmente insuficientes para el proceso de resocialización (ver capítulo 2.1); y favorecer las condiciones de habitabilidad de las PPL (ver capítulo 2.2.3).

# Conclusiones

El Plan integral de Programas y Actividades de Resocialización, que reúne los programas en Atención Social Integral y Tratamiento Penitenciario, da cuenta de una transformación institucional del Sistema Penitenciario y Carcelario para la prestación de servicios (salud, alimentación, habitabilidad) y la implementación de acciones orientadas a su resocialización. Los hallazgos de esta evaluación revelaron que los esfuerzos y recursos (humanos, físicos, económicos y tecnológicos) del Sistema Penitenciario y Carcelario son insuficientes para ofrecer acciones protectoras, mitigar los efectos del proceso de reclusión y desarrollar los programas que conducen a la resocialización de las PPL de forma gradual y progresiva. Esto en la medida en que la demanda de recursos de la población condenada excede la disponibilidad de los mismos. Los recursos humanos actuales representan aproximadamente la mitad de los que demanda el número actual de PPL y la infraestructura está excedida en casi un 50% de su capacidad. Por lo tanto, no hay espacios ni personas suficientes para garantizar la calidad ni la cobertura de los servicios básicos de ASI ni de los programas y actividades de TP abordadas a continuación.

En primer lugar, la evaluación mostró que las condiciones de reclusión de las PPL no garantizan sus derechos fundamentales. Aunque en cada uno de los ERON se encontraron comités de DDHH con representación de las PPL, los avances que han generado se limitan a las relaciones entre los internos y la administración. Sin embargo, esta medida no ha disminuido las limitaciones en el acceso a los servicios sociales de salud, habitabilidad y alimentación. Adicionalmente, la escasez de infraestructura genera que en la mayoría de los ERON se presente sobrepoblación y hacinamiento, siendo los de tercera generación los que cuentan con mejores índices en este aspecto (además de tener espacios más aptos para las actividades de atención y tratamiento). Estas condiciones constituyen una violación de los DDHH de las PPL en tanto que las PPL no cuentan con lugares dignos para “dormir, comer, realizar sus necesidades fisiológicas, tener visitas conyugales e íntimas, ejercer actividades de recreación, de formación y de resocialización, entre otros” (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

En materia de salud, la atención intramural enfrenta carencia de profesionales, medicamentos y equipamiento; mientras que la atención extramural se ve obstaculizada por tiempos prolongados para la obtención de citas, complicaciones administrativas y costos adicionales por las remisiones de las PPL. Además, a estas dificultades se suman dos problemáticas de salud pública: la prevalencia de PPL con patologías mentales (cuyo tratamiento consiste en la prescripción de medicamentos y aislamiento) y el consumo de SPA. Respecto a esta última problemática, la mayor fortaleza evidente en la evaluación es la implementación de las comunidades terapéuticas, donde un reducido número de las PPL consumidoras reciben tratamiento físico y psicológico, debido a la imposibilidad de ofrecer más cupos por la falta de recursos humanos y físicos.

En cuanto a la alimentación, son constantes las irregularidades en el cumplimiento de los contratos por parte de las empresas encargadas de la provisión del servicio. Pese a que se han conformado comités de seguimiento a las empresas contratistas, los incumplimientos no se traducen en sanciones administrativas y los contratos suelen ser renovados por la USPEC. Entre las prácticas inapropiadas más frecuentes están la adquisición de alimentos en mal estado y el bajo gramaje de las porciones; además de las dificultades en su preparación y almacenamiento por el deterioro en la infraestructura de los ERON.

Los aspectos de la atención social en los que se encontraron condiciones más alentadoras son el desarrollo espiritual y la comunicación con la familia. Las actividades de desarrollo espiritual cuentan con amplia participación de organizaciones religiosas, que asisten masivamente a todos los ERON y cuentan con protocolos de articulación claros. La comunicación con la familia presenta avances relacionados con su inclusión en programas psicosociales puntuales (PEC y Comunidad Terapéutica) y con la implementación del sistema de visitas virtuales. La utilización de los recursos tecnológicos también ha constituido una ventaja en el desarrollo de las audiencias judiciales virtuales.

Respecto al Plan de Acción y Sistema de Oportunidades (P.A.S.O.), los funcionarios de los distintos niveles lo identificaron como un modelo coherente con sus objetivos y las herramientas normativas disponibles para su implementación, que permite el desarrollo de un tratamiento progresivo para atender la problemática de las PPL desde una perspectiva de derechos. Desde esta óptica, a partir del sistema el Plan de Tratamiento Penitenciario (PTP) ha logrado incidir en dos dimensiones de las PPL: el desarrollo de conocimientos y habilidades productivas y el fortalecimiento personal. Esto pese a los obstáculos que encuentran las PPL para acceder a los programas y actividades a través de las diferentes fases, como el reducido número de cupos en las actividades de trabajo por la falta de instructores, espacios y equipamientos.

Por su parte, las PPL reconocen la importancia de la formación educativa y laboral. Sin embargo, frente a la primera, algunas PPL señalan su poca pertinencia y reprueban que tenga menos horas de redención que las actividades de trabajo y que en algunos ERON no se cuente con docentes profesionales. Esto teniendo en cuenta que no en todos los ERON pueden certificar su bachillerato, siendo exitosos los casos en que los colegios al interior de los ERON se encuentran acreditados (directamente por las secretarías de educación o amparados como sedes de instituciones educativas externas). La educación superior no logra impactar a la población recluida pues aun contando con apoyos económicos, su valor supera las posibilidades de las PPL.

Frente a la formación laboral, las PPL evalúan positivamente el aprendizaje de algunos oficios, la ocupación del tiempo en reclusión y la generación de ingresos en algunas actividades, pero la mayoría no las concibe como una opción para su vida en libertad. Quienes contemplan la posibilidad de dedicarse a los oficios aprendidos en los ERON suelen ser PPL con gran voluntad de cambio, que realizaban labores similares antes de ser recluidos o que se encuentran en actividades con un carácter más formal, como las maquilas (con horarios, salarios y posibilidad de empleo en libertad). Sin embargo, la mayoría aducen la dificultad que representan los antecedentes penales y la estigmatización a la hora de ser empleadas; y la poca pertinencia y rentabilidad de algunas actividades enfocadas en labores artesanales (p.ej. telares y tejidos) o que no corresponden con su perfil, intereses o contexto (p.ej. labores agropecuarias para PPL provenientes de las ciudades).

En este contexto, los puestos de trabajo más apetecidos son los ofrecidos por los consorcios de alimentación y las maquilas de empresas privadas, pues las PPL reciben un pago mucho mayor a la bonificación obtenida en otras actividades. En los talleres, en cambio, es más difícil percibir ganancias, pues no hay recursos económicos para otorgar materiales de trabajo a las PPL, quienes deben conseguirlos por su propia cuenta para elaborar y vender sus productos. Ante esta situación, representan buenas prácticas la utilización de materiales reciclables y el fortalecimiento de la marca *Libera* en ferias y exposiciones*.*

Dentro del funcionamiento del proceso, el cambio entre las fases es fundamental para la progresividad del tratamiento penitenciario. Sin embargo, en el proceso inciden tres factores: la valoración de los jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, la oportunidad en la resolución de las solicitudes de las PPL, y los trámites y estudios de seguimiento para cambio de fase que debe realizarse en los ERON. Frente a este último factor, representa un cuello de botella la falta de profesionales suficientes e idóneos en el CET y la JETEE. Esto impide la realización de las entrevistas individuales a las PPL con el alcance requerido, lo que genera deficiencias en la información y por consiguiente la elaboración o modificación de PTP que no corresponden con las necesidades, intereses y expectativas de las PPL.

En esta línea, la escasez de recursos humanos genera que los funcionarios a cargo de la atención y el tratamiento deban cumplir con tareas y responsabilidades que exceden las funciones para las que han sido contratados. Esto implica que, en general, los procesos, programas y actividades se llevan a cabo con retrasos, falencias en su cobertura e intensidad horaria. Además, el estrés que genera en ellos la sobrecarga laboral ha resultado en problemas de salud física y mental, agravados por el entorno hostil de los centros penitenciarios.

Sin embargo, respecto a este último elemento, se encontró que un factor diferencial en las actividades de resocialización lo constituye la profesionalización, capacitación y sensibilización del cuerpo de custodia y vigilancia. Entendiendo que tradicionalmente el sistema penitenciario se ha caracterizado por relaciones hostiles entre las PPL y los uniformados, la presencia de estos funcionarios ha logrado incidir en su entorno inmediato (favoreciendo el respeto y la colaboración) y ha promovido cambios en el comportamiento de las PPL. Asociado a este avance, también se encuentran figuras de líderes en las direcciones generales de los ERON y en las áreas de atención y tratamiento, quienes tienen la iniciativa para ir más allá de los procedimientos estrictos y acercarse a las PPL.

Así mismo, dentro de las fortalezas asociadas al recurso humano, en la evaluación se hizo evidente el rol fundamental de los recursos humanos externos al INPEC. El apoyo más destacado (y recurrente) para la ejecución de las actividades es el de las practicantes universitarias de psicología y los judicantes; luego se encuentran los miembros de ONG, fundaciones y principalmente organizaciones religiosas; y posteriormente el apoyo profesional prestado por las entidades territoriales (significativo únicamente en el COPED). Por último, el aprovechamiento del recurso humano también es evidente en la inclusión de PPL como monitores educativos, laborales e incluso de programas psicosociales.

Para la articulación con las entidades externas la principal herramienta son los convenios interadministrativos. Aunque estos son gestionados y operados a nivel nacional, regional y de los ERON, deben ser firmados y aprobados por el nivel central (y en ocasiones por la USPEC). Por esta razón, implican requerimientos y revisiones que resultan en elevados tiempos de respuesta y el desistimiento de los privados para su articulación. Además, otros dos factores que inciden en el relacionamiento con el sector privado y la sociedad civil son: la ausencia de organizaciones en algunos municipios y la falta de sensibilización ante las mismas, pues hay un estigma sobre el sistema penitenciario y se desconocen las actividades realizadas en su interior. Aun así, existen casos puntuales exitosos en esta materia, siendo el más sobresaliente la vinculación de empresas privadas para el ofrecimiento de actividades de trabajo de administración indirecta (maquilas).

Justamente, la manera en que se gestionan estos convenios permite ilustrar las relaciones entre los distintos niveles del INPEC. Dado que los lineamientos y las aprobaciones para todos los procesos deben realizarse en el nivel central, hay un alto grado de centralización (orientada a la transparencia de los procesos y el control de la corrupción) que se convierte en un obstáculo para la ejecución de los procesos. Además, ante estas tareas no hay un aprovechamiento de la figura de las direcciones regionales, cuya labor se restringe al monitoreo y seguimiento. En los ERON, la ejecución de las actividades se ve perjudicada por estos dos fenómenos: los prolongados trámites ocasionados por la centralización y la dedicación de gran parte de los recursos humanos al seguimiento de los procesos.

Por último, en la evaluación fueron evidentes avances en la implementación del enfoque diferencial. A partir de la asunción de la norma, el primer aspecto observado en los ERON fue el reconocimiento de la identidad de las PPL durante su ingreso. Además, según reportaron funcionarios y PPL, las personas pertenecientes a grupos en condiciones excepcionales cuentan con las mismas oportunidades para acceder a las actividades de trabajo, estudio y enseñanza. En lo referente a la atención social, se implementa la atención a mujeres, madres e hijos por medio de la articulación interinstitucional con entidades estatales y de la sociedad civil. De igual manera, la conciencia desarrollada en torno a estas poblaciones ha permitido la participación de las entidades territoriales y la sociedad civil en espacios y muestra culturales, capacitaciones y actividades de diversa índole con los adultos mayores, comunidad LGBTQ+ y personas con discapacidades. Igualmente, dentro de las fortalezas evidenciadas está la articulación con la jurisdicción indígena (pese a la existencia de tensiones), para el desarrollo de actividades de resocialización acordes con su cultura.

Aun así, algunas estrategias no funcionan con la misma calidad en todos los establecimientos o para todos los grupos. El proceso de inducción al tratamiento de presenta fallas, pues las PPL refieren la ausencia de información sobre la disponibilidad de programas y servicios a los que puedan acceder a razón de su condición; y la escasez de recursos humanos y físicos perjudica la atención en salud y la atención psicológica diferencial. Además, se presentan problemas con la distribución espacial de estas poblaciones en distintos pabellones, relacionadas con la violencia y la discriminación ejercida por los demás actores del entorno penitenciario. Igualmente, es común que el trabajo con poblaciones en condiciones excepcionales se limite a talleres cortos y actividades artísticas o lúdicas. También se presentan dificultades en la atención a los extranjeros (relacionadas con su situación legal) y respecto al ejercicio de la profesión de fe, pues el predominio de las religiones católica y cristiana interfiere con las creencias y el libre desarrollo de la personalidad de otras PPL.

En términos generales, aunque todavía se presentan dificultades y ámbitos por cubrir, se observa un gran avance respecto al diseño e implementación del enfoque diferencial en los ERON visitados, de cara a los conceptos citados de la Corte Constitucional y la CIDH. Esto contribuye, en primer lugar, a la protección de los derechos humanos de las PPL en condiciones excepcionales durante su vida en prisión, en cuanto se procura el respeto de los principios constitucionales de dignidad humana e igualdad, desestimula la estigmatización y la discriminación y cobija a los sujetos de protección especial (INPEC, 2016, diciembre 19, art. 1-5). En segundo lugar, favorece la resocialización del general de las PPL al promover una convivencia diversa en el ámbito intramural: en el marco de una pedagogía ciudadana y reeducativa, donde sea posible el reconocimiento de la diferencia, se pueden generar cambios significativos tanto en el comportamiento individual y colectivo de los condenados como de familiares, funcionarios y otros actores involucrados en el proceso. Este punto se relaciona con un tercer aspecto en materia de resocialización: la articulación de diferentes entes institucionales en la atención y tratamiento de GPCExc sensibiliza y dispone positivamente a la sociedad civil y al entorno extramural a su retorno a la libertad.

Los ejercicios experimentales realizados con PPL para medir altruismo, confianza y honestidad arrojan resultados interesantes. Probablemente el más interesante es el comportamiento diferencial de las PPL en fase de mínima seguridad cuando se las compara con las PPL en las otras fases del programa de resocialización. Las PPL condenadas por hurto que están en trabajo como actividad de redención son más altruistas si están en fase de mínima seguridad que el resto de las PPL condenadas por el mismo delito y en la misma actividad de redención. Adicionalmente, las PPL condenadas por homicidio que están en trabajo como actividad de redención y en fase de mínima seguridad, evidencian mayores niveles de confianza que quienes están en fase media o alta. Esto sugiere que para estas dos submuetras, avanzar en el proceso de resocialización genera un impacto positivo en el comportamiento prosocial. Por el contrario, para las PPL condenadas por homicidio que están en estudio como actividad de redención, el efecto del proceso de resocialización es el contrario: quienes están en fase de Mínima seguridad muestran menores niveles de altruismo y confianza. Por último, en la submuestra que se encuentra en fase de mínima seguridad y en estudio como actividad de redención, las PPL condenadas por hurto muestran mayores niveles de altruismo que las condenadas por homicidio.

En lo que respecta a honestidad, el comportamiento de las PPL en fase de mínima seguridad en el juego del dado es estadísticamente igual a un comportamiento honesto, mientras que para el resto de los grupos definidos de acuerdo con las categorías de estratificación se comportan de forma deshonesta, reportando, en promedio, números mayores a los esperados en una distribución uniforme. Nuevamente, los resultados del ejercicio experimental realizado para medir honestidad sugieren que el proceso de resocialización es exitoso.

Por último, cabe destacar que cuando se compara el comportamiento de las PPL con el de muestras de estudiantes de universidades privadas de Bogotá, en general las PPL evidencian mayores niveles de comportamiento prosocial. Sin embargo, vale la pena recordar que el diseño experimental al cuál se enfrentaron las diferentes muestras no es idéntico. Por esta razón, este resultado no debe tomarse como evidencia definitiva, pero constituye una línea de investigación que valdría la pena explorar.

En relación con las estrategias dirigidas a pospenados se encontró que actualmente se está implementando el programa de Casa Libertad en Bogotá, a partir de un convenio intersectorial entre entidades públicas y privadas que ha permitido la atención de las personas a partir de cuatro rutas con servicios de intermediación laboral, emprendimiento, formación y apoyo psicosocial. No obstante, actualmente se encuentra en proceso la modificación de estas cuatro rutas por cuatro dimensiones de atención integral: individual, familiar, social-comunitaria y productiva. Sin embargo, hay dificultades en el diseño e implementación de una ruta de atención post penitenciaria, evidentes en su limitada cobertura (en una sola ciudad); su desarticulación con los programas psicosociales (ej. preparación para la libertad) y de TEE en los ERON; el desconocimiento del programa de Casa Libertad entre las PPL; y la ausencia de un enfoque diferencial en los programas, servicios y actividades ofrecidas (ej. adultos mayores).

Finalmente, en las entrevistas con los expertos y la revisión de experiencias internacionales, se encontraron varios elementos relevantes, con potencial para ser replicados en el contexto colombiano. En relación con el análisis y diagnóstico de las PPL, es fundamental la valoración de la vulnerabilidad y el riesgo de reincidencia que poseen al salir en libertad. Ahora bien, ante la falta de recursos para el desarrollo de las actividades en reclusión, varios casos exitosos han optado por mantener una coherencia entre los recursos y necesidades del sistema. Para esto se ha aprovechado la población de PPL como mano de obra para el mejoramiento de la infraestructura y el autoabastecimiento del sistema penitenciario. Además, en todas las experiencias revisadas estas actividades buscan establecer un contacto con las familias, las comunidades y en general la sociedad civil, generando vínculos e incluso impactos sociales más allá de los centros penitenciarios. Para esto ha sido necesario realizar un proceso de sensibilización y apertura, que implica un cambio en la mentalidad de todos los actores involucrados, pasando de una visión punitiva a una acorde con el concepto de reinserción social. Para terminar, las experiencias internacionales hacen énfasis en la necesidad de acompañar el proceso de reinserción en la etapa post penitenciaria, articulándolo con los programas desarrollados en reclusión y vinculando a los pospenados con la oferta programática y de servicios estatal.

# Bibliografía

Bicchieri, C., & Xiao, E. (2009). Do the right thing: but only if others do so. Journal of Behavioral Decision Making, 22(2), 191-208.

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) – Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile (2010). Volver a confiar – Caminos para la reintegración postcarcelaria.

Congreso de Colombia (20 de enero de 2014). [Ley 1709 de 2014]. DO:40.039.

Congreso de Colombia. (19 de agosto de 1993). Artículo 10. [Título I]. Código Penitenciario y Carcelario. [Ley 65 de 1993]. DO: 40.999.

Congreso de Colombia. (19 de agosto de 1993). Artículo 144. [Título XIII]. Código Penitenciario y Carcelario. [Ley 65 de 1993]. DO: 40.999.

Congreso de Colombia. (19 de agosto de 1993). Artículo 9. [Título I]. Código Penitenciario y Carcelario. [Ley 65 de 1993]. DO: 40.999.

Congreso de Colombia. (24 de julio de 2000). Artículo 4. [Título I]. Código Penal. [Ley 599 de 2000]. DO: 44.097.

Corte Constitucional de Colombia (1998). Sentencia T-153. Recuperado el 14 de octubre de 2019 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2013). Sentencia T-388. Recuperado el 14 de octubre de 2019 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2015). Sentencia T-762. Recuperado el 14 de octubre de 2019 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2018). Auto 121/18. Recuperado el 14 de octubre de 2019 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2018/a121-18.htm>

Da Costa, F., Mendes, F., Martine, G., Rezende, L.C., Rosalem, M.S., Ottoboni, M., Niero, R., Donizetti, R., Faria de Souza, T.F., Resende, T. & Ferreira, V. (2018). Apac: a humanização do sistema prisional. Sistematização de processos e fundamentos jurídico-metodológicos que embasam a expansão do método como política pública no Brasil

Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión – AGEV – (2018). Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID). Polo Industrial de la UIPPL n°4 Santiago Vázquez. Uruguay.

Dirección General de Centros Penales (2017). Manual de Gestión Penitenciaria “Yo Cambio”. Recuperado el 4 de junio de 2019 de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgcp/documents/193710/download>

Dirección General de Centros Penales (2018). Memoria de labores de la Dirección General de Centros Penales. Recuperado el 4 de junio de 2019 de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgcp/documents/memorias-de-labores>

Garbarino, E., Slonim, R., & Villeval, M. C. (2018). A method to estimate mean lying rates and their full distribution. Journal of the Economic Science Association, 4(2), 136-150.

Gobierno Nacional, República de Colombia. (2013). Ley Nacional de Salud Mental (Ley 1616 de 2013). Bogotá: Autor.

Hernández, N. (2018). El derecho penal de la cárcel. Una mirada al contexto colombiano con base en el giro punitivo y la tendencia al mayor encarcelamiento. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Universidad EAFIT.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (2016). Resolución 6349 del 19 de diciembre de 2016. Recuperado el 14 de octubre de 2019 de <http://inpec.gov.co/web/guest/institucion/normativa/resoluciones/-/document_library/l0uBJhM7dhK7/view/319663?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_l0uBJhM7dhK7_redirect=http%3A%2F%2Finpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Finstitucion%2Fnormativa%2Fresoluciones%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_l0uBJhM7dhK7%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview>Bicchieri, C., & Xiao, E. (2009). Do the right thing: but only if others do so. Journal of Behavioral Decision Making, 22(2), 191-208.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (23 de octubre de 2013). [Resolución 3190 de 2013].

Intendencia de Montevideo (2016). Resolución 5932/16. Recuperado el 14 de octubre de 2019 de <http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/0bfcab2a0d22bf960325678d00746391/4df54e786cab7d21032580b900544c94?OpenDocument>

Interpeace (2014). Programa de Tratamiento Penitenciario Yo Cambio Centro Penal de Apanteos, Santa Ana, El Salvador Sistematización de la experiencia. Guatemala. Recuperado el 4 de junio de 2019 de <https://www.interpeace.org/latinoamerica/wp-content/uploads/sites/7/2015/08/YoCambio_p.pdf>

Kimbrough, E. O., & Vostroknutov, A. (2016). Norms make preferences social. Journal of the European Economic Association, 14(3), 608-638.

Krupka, E. L., & Weber, R. A. (2013). Identifying social norms using coordination games: Why does dictator game sharing vary? Journal of the European Economic Association, 11(3), 495-524.

Lahm, K. F. (2008). Inmate-On-Inmate Assault: A Multilevel Examination of Prison Violence. Criminal Justice and Behavior, 35(1), 120–137. <https://doi.org/10.1177/0093854807308730>

Lahm, K. F. (2009). Inmate assaults on prison staff: A multilevel examination of an overlooked form of prison violence. The Prison Journal, 89(2), 131-150.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de https://www.minjusticia.gov.co/Ministerio/Estructura-organizacional-de-la-entidad/Viceministerio-Política-Criminal-Justicia-Restaurativa/Dirección-Política-Criminal-y-Penitenciaria

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018). Manual de procedimientos, Modelo de Gestión de Casos para la Reinserción, Programa de Reinserción Volver a Empezar. Bravo y Allende Editores.

Mullainathan y Thaler, (2001). “Behavioral economics”, International Encyclopedia of Social Sciences, Pergamon Press, 1st edition: 1094-1100.

Organización Panamericana de la Salud (OPS), Presidencia del Uruguay. (2016). Salud y enfermedad en privación de libertad. Montevideo: Autor.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Nueva York. 16 de diciembre de 1966. Artículo 10-3. Colección de tratados de las Naciones Unidas. Resolución 2200A (XXI). Recuperado de <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_2200A(XXI)_civil.pdf>

Presidente de Colombia. (29 de agosto de 2017). Decreto por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho. [Decreto 1427 de 2017]. DO: 50340.

Proyecto de ley de organización del sistema penitenciario nacional en Uruguay (2018). Recuperado el 19 de agosto de 2019 de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2018070978-009775877.pdf>

Reinserta (2015). Reporte anual. Recuperado el 14 de octubre de 2019 de <https://reinserta.org/>

Reinserta (2016). Reporte anual. Recuperado el 14 de octubre de 2019 de <https://reinserta.org/>

Reinserta (2017). Reporte anual. Recuperado el 14 de octubre de 2019 de <https://reinserta.org/>

Reinserta (2018). Reporte anual. Recuperado el 14 de octubre de 2019 de <https://reinserta.org/>

Valverde, J. (1991). La cárcel y sus consecuencias. Madrid: Popular.

Wooldredge, J., Griffin, T., & Pratt, T. (2001). Considering hierarchical models for research on inmate behavior: Predicting misconduct with multilevel data. Justice Quarterly, 18, 203-231.

Zabala, C. (2016). *Prevalencia de trastornos mentales en prisión: análisis de la relación con delitos y reincidencia*. Madrid: Gobierno de España, Ministerio de Interior.

# Anexos

* Anexo 1. Cadenas de servicios de atención social integral
* Anexo 2. Oferta de Actividades de Tratamiento Penitenciario
* Anexo 3. Principales dificultades de las actividades de tratamiento penitenciario
* Anexo 4. Nuevo esquema de atención de Casa Libertad (MinJusticia)
* Anexo 5. Plan de Acción y Sistema de Oportunidades
* Anexo 6. Descripción y justificación de la metodología para llevar a cabo los experimentos de laboratorio
* Anexo 7. Experimentos comportamentales
* Anexo 8. Protocolo
* Anexo 9. Glosario de Variables Utilizadas en las Regresiones
* Anexo 10. Definición, función e integrantes de órganos colegiados
* Anexo 11 Experiencias internacionales - Protocolo y Metodología
* Anexo 12 Experiencias internacionales - Matriz Consolidada
* Anexo 13. Estudio de caso Bucaramanga
* Anexo 14. Estudio de caso La Dorada
* Anexo 15. Estudio de caso Pedregal (Mujeres)
* Anexo 16. Estudio de caso Colonia Agrícola Acacías
* Anexo 17. Estudio de caso Popayán
* Anexo 18. Instrucciones experimentos comparación
* Anexo 19. Análisis estadístico Sisipec
* Anexo 20. Resumen de actores (Policy Network Analysis)*.*
* Anexo 21. Sintaxis Análisis Sección 2.7.2

1. Artículo 99 del Código Penitenciario y Carcelario. [↑](#footnote-ref-2)
2. Este consejo se rige principalmente por lo establecido en la Ley 65 de 1993 y la Resolución 6349 de 2016. [↑](#footnote-ref-3)
3. Para el análisis de la información cualitativa se creó una unidad hermenéutica en la que se crearon códigos que permitieron organizar los textos de las entrevistas, talleres y diarios de campo de los estudios etnográficos. [↑](#footnote-ref-4)
4. Si bien la interpretación más común de las transferencias positivas en el juego del dictador es la existencia de comportamientos altruistas, autores como Bicchieri y Xiao (2009), Krupka y Weber (2013) y Kimbough y Vostroknutov (2016) sugieren que la magnitud transferida también depende de las normas sociales de los sujetos experimentales. En el caso de Bicchieri y Xiao (2009), por ejemplo, los autores muestran que la transferencia depende de las “expectativas empíricas” del dictador, es decir, de lo que el dictador piensa que otras personas harían si estuvieran en su lugar. En este estudio las expectativas empíricas juegan un papel poco relevante porque todos las PPL juegan en el rol de dictador, así que la posibilidad de "ponerse en el rol del receptor de fichas" no se activa en nuestro instrumento de medición. Por otro lado, por tratarse de un juego del dictador modificado (en el que las fichas transferidas se multiplican de forma tal que el receptor recibe un valor más alto de aquel con el cual se quedaría el dictador si no transfiriera fichas), la magnitud de la transferencia también puede estar explicada por preferencias por resultados más eficientes (Engelmann y Strobel, 2004). Sin embargo, en nuestro diseño el receptor de la transferencia es ajeno al grupo donde se aplica el instrumento de medición (i.e., un miembro del out-group), por lo que los motivos de eficiencia son secundarios. En otras palabras, nos enfocamos en el juego del dictador como una medición altruismo dado que las transferencias son costosas para sí mismo, porque la noción de eficiencia implica agrandar el excedente total del grupo, pero quién recibe la transferencia en nuestro juego no es un miembro del grupo. [↑](#footnote-ref-5)
5. Una ventaja adicional del juego de la honestidad modificado, además de permitir hacer las tres medidas dentro de un marco de decisión muy similar para las PPL, es que en este contexto la deshonestidad favorable para la PPL no solo implica una transferencia neta, sino una destrucción de riqueza o ineficiencia (ya que cada ficha transferida se triplica). Es decir, en este contexto la deshonestidad produce un daño social y, por tanto, medir la incidencia de este comportamiento puede ser relevante e interesante en un contexto de rehabilitación. [↑](#footnote-ref-6)
6. Se calculó la tasa de crecimiento anual compuesto [↑](#footnote-ref-7)
7. En la gráfica todos los puntos están por encima de la curva de 45 grados, lo que muestra que priman los códigos de dificultades de recursos frente a los de fortalezas en todos los ERON visitados. [↑](#footnote-ref-8)
8. INPEC (enero, 2019) Informe de gestión 2018. Bogotá. [↑](#footnote-ref-9)
9. Recuperado de <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/ji16.pdf> el 16 de septiembre de 2019. [↑](#footnote-ref-10)
10. USPEC (junio, 2019) Cuadro de ejecución presupuestal del USPEC con fecha de corte diciembre 31 de 2018. Bogotá, Colombia. Descargado de https://www.uspec.gov.co/?page\_id=5919. [↑](#footnote-ref-11)
11. Se incluyen los siguientes rubros presupuestales: (A-01-01-03-043) Bonificación por trabajo y servicios internos, (A-03-03-01-017) Atención rehabilitación al recluso, (A-03-03-01-018) Implementación y desarrollo de sistema integral de tratamiento progresivo penitenciario y (A-03-03-01-019) Servicio post penitenciario ley 65/93. [↑](#footnote-ref-12)
12. Ese valor es inferior al costo por comida de los programas de alimentación del Distrito Capital entre los años 2014 y 2015 que era de $2.418 <https://www.colombiacompra.gov.co/content/reduciendo-los-costos-de-transaccion-del-programa-de-alimentacion-escolar-en-bogota>). [↑](#footnote-ref-13)
13. La tasa de crecimiento compuesta se calculó con precios constantes de 2018. [↑](#footnote-ref-14)
14. El gasto en salud corresponde al rubro presupuestal del USPEC A 03 05 03 24 10 Implementación del sistema integral de salud en el sistema penitenciario. Sin embargo, no es claro si este rubro incluye el presupuesto obligado a través del Fondo Nacional de Salud para PPL. Para alimentación se tomó el rubro A 03 01 01 12 10 Alimentación para internos. [↑](#footnote-ref-15)
15. Ley 65 de 1993. [↑](#footnote-ref-16)
16. El Auto de Seguimiento 121 de 2018, en armonía con el mandato constitucional, se ocupó de analizar y reorientar la estrategia de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia penitenciaria y carcelaria, reiterado por la ST-762 de 2015. Así, se precisaron, en el derecho a la salud, los mínimos constitucionalmente asegurables, en aspectos como: i) la regularidad y calidad del servicio, ii) las condiciones de salubridad e higiene, iii) la provisión oportuna de medicamentos, iv) la relación entre salud e infraestructura, y v) la continuidad de los tratamientos. [↑](#footnote-ref-17)
17. INPEC (2018) Informe 31 Diciembre 2018. De acuerdo con el INPEC, El Fondo de atención en Salud tiene afiliadas a 121.869, En el régimen subsidiado 41.692, en otras EPS de régimen contributivo 19.747 y en régimen de excepción 2.064 PPL. [↑](#footnote-ref-18)
18. INPEC (2018) Informe 31 Diciembre 2018. De acuerdo con el INPEC, El Fondo de atención en Salud tiene afiliadas a 121.869, En el régimen subsidiado 41.692, en otras EPS de régimen contributivo 19.747 y en régimen de excepción 2.064 PPL. [↑](#footnote-ref-19)
19. Las Unidades de Atención Primaria y Atención Inicial de Urgencias son referidas como Área de Sanidad. [↑](#footnote-ref-20)
20. INPEC (Mayo, 2018) Acta de la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, No. 048, Bogotá, Colombia. De acuerdo con la información provista, la Cobertura a través del Fondo Nacional de Salud o por afiliación al SGSSS era de 119.523 internos. A eso se suma las PPL afiliadas en EPS del Régimen Subsidiado: 40.335, en EPS del Régimen Contributivo: 17.921, y en EPS del Régimen de Excepción: 2.976., para un total de 180.775 afiliados. [↑](#footnote-ref-21)
21. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de DESC reconocen el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, derecho ratificado en la Constitución Política de Colombia. [↑](#footnote-ref-22)
22. Los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios incluyen: los ERON, los Centros de Reclusión Militar - CRM y Centros de Reclusión Transitoria (Estaciones de Policía, Unidades de Reacción Inmediata - URI) [↑](#footnote-ref-23)
23. INPEC (junio, 2017) Manual de Contratación del INPEC - Logística y Abastecimiento, Bogotá, Colombia. La selección del contratista por la modalidad de contratación directa, es decir sin pasar por la Bolsa Mercantil y la licitación necesaria, se aplica en casos de Urgencia manifiesta, Contratación de empréstitos, Contratos interadministrativos, cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado, entre otros. Un ejemplo de contratación directa es el contrato N. 035-2018 en la contratación de profesionales en Ingeniería de Alimentos para el apoyo a los contratos de suministros de alimentos en los ERON. (Matriz Contratación USPEC-2018) [↑](#footnote-ref-24)
24. [↑](#footnote-ref-25)
25. Ministerio de Justicia y del Derecho (noviembre, 2017) Indicadores DDHH en el Sistema Penitenciario y Carcelario; ICBF (2015) Guías Alimentarias basadas en alimentos para la población colombiana mayor de 2 años. [↑](#footnote-ref-26)
26. [↑](#footnote-ref-27)
27. A este Plan se hace referencia en el Manual de diseño de infraestructura penitenciaria y carcelaria del USPEC recuperado de <https://www.uspec.gov.co/wp-content/uploads/2018/03/M2-MA-01-Manual-de-Diseno-de-Infraestructura-Penitenciara-y-Carcelaria.pdf>. También en el Plan de transformación y humanización del sistema carcelario en Colombia recuperado de https://www.minjusticia.gov.co/Plan\_Carcelario\_Minjusticia.aspx [↑](#footnote-ref-28)
28. 27Congreso de Colombia. (1993) Ley 65 de 1993, Por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario; Congreso de Colombia (2014) Art. 63. Ley 1709 de 2014, [↑](#footnote-ref-29)
29. 28 La oferta de programas en el área de atención psicosocial se realiza en conjunto con ONG, instituciones religiosas, universidades y estudiantes en prácticas y pasantías. [↑](#footnote-ref-30)
30. En algunos ERON existe la coordinación de acciones de algunos credos religiosos con el área psicosocial, particularmente en actividades de rehabilitación de PSA, convivencia y fortalecimiento de su círculo familiar. [↑](#footnote-ref-31)
31. Para ello, el INPEC realiza un censo religioso, organiza el horario de servicios y realiza la carnetización de los líderes o representantes religiosos para su acceso. [↑](#footnote-ref-32)
32. En los ERON las PPL hacen solicitudes por escrito frente a un proceso de tratamiento penitenciario, así como derechos de petición y en algunos casos tutelas. La resolución de esas comunicaciones demanda un tiempo importante del personal del ERON. [↑](#footnote-ref-33)
33. Se precisa que esta es una evaluación de operaciones y por lo tanto no se están abordando los resultados en las PPL, de hecho, solo hubo pocas actividades dirigidas a pospenados, pero se considera importante identificar que se evidencian avances en las conductas y conocimientos y habilidades de las PPL. [↑](#footnote-ref-34)
34. Los ciclos lectivos especiales integrados son unidades curriculares estructuradas, equivalentes a determinados grados de educación formal regular [↑](#footnote-ref-35)
35. En el seguimiento en fase los criterios se refieren a análisis: i) jurídico; ii) de los objetivos propuestos en el plan de tratamiento de la PPL; iii) de medidas restrictivas; iv) de desempeño ocupacional; v) del desarrollo de crecimiento personal; vi) de logros académicos y vii) de la calificación de la conducta. Para el seguimiento de cambio de fase se tienen criterios de factor objetivo y subjetivo para cada una de las fases. [↑](#footnote-ref-36)
36. Se toma el tiempo físico cumplido al momento de la valoración y se tiene en cuenta la redención; la suma de estos dos es el tiempo efectivo de la pena cumplido. Las horas redimidas se pueden contabilizar sólo si han sido redimidas por los jueces, lo cual se debería hacer cada seis meses, pero esto no se da así, tanto por el represamiento que hay en los ERON pare el envío de esta información a los jueces, como de estos para realizar la validación. [↑](#footnote-ref-37)
37. En un ERON visitado, dos funcionarias de planta se apoyan en estudiantes en los meses en que se desarrollan las pasantías. [↑](#footnote-ref-38)
38. Lo que implica entre otros, la elaboración del concepto psicosocial e integral de cada PPL a través de la aplicación de varias herramientas diseñadas para tal fin y de allegar y consolidar los conceptos jurídicos y de seguridad. [↑](#footnote-ref-39)
39. Son al menos 9 programas que se deben ofrecer de manera permanente en los ERON y que tienen en promedio una intensidad de 2 a 4 horas semanales durante tres meses. [↑](#footnote-ref-40)
40. La Resolución 6349 de diciembre de 2016 amplía y complementa la Resolución 4130 de diciembre de 2016, que expide el Reglamento General de los ERON a cargo del INPEC. [↑](#footnote-ref-41)
41. En el Anexo 10 se relacionan las funciones específicas e integrantes propuestos para cada uno de los órganos colegiados. [↑](#footnote-ref-42)
42. Las particularidades del Sistema se abordan en el Capítulo 2.3. [↑](#footnote-ref-43)
43. La situación descrita, así como las subsiguientes, corresponde a los ERON con un grado alto de sobrecupo. En los establecimientos con menor nivel de sobrecupo no se reportaron estas situaciones. [↑](#footnote-ref-44)
44. Principalmente en las comunidades terapéuticas y PEC [↑](#footnote-ref-45)
45. En las visitas a los diferentes ERON se identificaron, por ejemplo, comités de convivencia y de seguimiento a la alimentación. [↑](#footnote-ref-46)
46. Independientemente del género, la conducta autolesiva y autolítica en general es un efecto común de la prisionalización en todo el mundo, bien como consecuencia de trastornos de ansiedad, del estado de ánimo, de la personalidad, adaptativos o incluso psicóticos; bien como forma de protesta o como estrategia de manipulación o de presión, algunas veces asociada a ciertos tipos biográficos, rasgos de personalidad o adicción a SPA (Fulwiler et al., 1997; Larrota-Castillo et al., 2014, Mohíno et al., 2002; Roca, Guardia y Jarne, 2012, entre otros). [↑](#footnote-ref-47)
47. Según Goffman (1961/2004), esta estrategia es común en instituciones totales como las prisiones. Consiste en una exposición deliberada y constante de la intimidad de los internos para intervenir y controlar su conducta. Las relaciones afectivas (de amistad o de pareja) entre internos tienden a ser expuestas y reguladas con ese fin. [↑](#footnote-ref-48)
48. Aunque, según la sentencia T-208 de 2015 de la Corte Constitucional, las autoridades indígenas deben por *regla general* juzgar a sus condenados y solo *excepcionalmente* pueden entregarlos como “guardados” al sistema penitenciario y carcelario nacional, los funcionarios advierten que esto último sucede con mucha frecuencia. [↑](#footnote-ref-49)
49. Esta encuesta se recolectó información sobre redes sociales externas al ERON. La medición de estas redes es importante para entender los canales del impacto del programa en el proceso de resocialización de las PPL. [↑](#footnote-ref-50)
50. La codificación de la variable de nivel de educación es 2 para primaria completa, 3 para bachillerato incompleto, 4 para bachillerato completo. [↑](#footnote-ref-51)
51. Más adelante se comparan estos niveles de altruismo y confianza con una muestra de estudiantes universitarios en un experimento similar. [↑](#footnote-ref-52)
52. En efecto, las fichas enviadas por las PPL en este juego siguen una distribución uniforme. La distribución uniforme es la distribución que sigue los lanzamientos de un dado no cargado. Por ende, decir que no se puede rechazar la hipótesis nula de que los reportes del dado de las PPL en fase de mínima seguridad siguen una distribución uniforme, equivale a decir que, en promedio, las PPL de esta fase reportan honestamente el resultado del lanzamiento del dado. En el caso específico de la comparación descrita en el texto el valor del estadístico es: Chi-cuadrado (5)=5.63, p-valor=0.344. [↑](#footnote-ref-53)
53. Para Fase Alta el estadístico Chi-cuadrado (5) =27.44 con un p-valor=0.000. Para Fase Media el estadístico Chi-cuadrado (5) =13.59, p-valor=0.018. [↑](#footnote-ref-54)
54. Para Hurto el estadístico Chi-cuadrado (5) =23.51 con un p-valor=0.000. Para Homicidio el estadístico Chi-cuadrado (5) =14.96, p-valor=0.011. [↑](#footnote-ref-55)
55. Chi-cuadrado (5) =3.18 con un p-valor=0.672. [↑](#footnote-ref-56)
56. Para Trabajo el estadístico Chi-cuadrado (5) =16.16 con un p-valor=0.006. Para Estudio el estadístico Chi-cuadrado (5) =25.86, p-valor=0.000. Para la comparación entre las dos distribuciones: Chi-cuadrado (5) =7.42 con un p-valor=0.191. [↑](#footnote-ref-57)
57. Ver glosario de variables en Anexo 9. [↑](#footnote-ref-58)
58. Llamamos a estas variables categorías de estratificación porque estrictamente hablando estos no son “tratamientos”. Un tratamiento es una intervención que se asigna aleatoriamente a un grupo de personas, mientras que otro grupo se deja en estado original, para luego analizar las diferencias entre ambos. Obviamente, no es posible asignar aleatoriamente la Fase, el Delito y la Actividad de Redención a las PPL. Sin embargo, en el marco de la presente evaluación el interés estaba en realizar mediciones de altruismo, confianza y honestidad diferenciando los grupos en términos de estas variables para medir potenciales diferencias comportamentales entre ellos, por ello fueron las variables seleccionadas para estratificar la muestra. [↑](#footnote-ref-59)
59. Según el último informe semestral del Gobierno nacional al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario (Gobierno Nacional, 2019, junio), se proyecta su ampliación a cinco ciudades del país. [↑](#footnote-ref-60)
60. Este tema ya se encuentra contemplado en los nuevos lineamientos (MinJusticia, 2018, noviembre), pero está asociado a una serie de manuales procedimentales que aún no han sido publicados. [↑](#footnote-ref-61)
61. Según los funcionarios, la estrategia pretende iniciar su expansión por las ciudades de Medellín, Manizales, Cali, Bucaramanga, Villavicencio y Barranquilla. [↑](#footnote-ref-62)
62. Es por ello por lo que muchos funcionarios insisten en que debe haber una fuerte intervención psicológica desde antes del egreso, que fortalezca en ellos habilidades concretas y les permita diseñar un proyecto de vida. [↑](#footnote-ref-63)