

El modelo de gestión penitenciaria salvadoreño. Avances y retrocesos en la implementación del "yo cambio"



Laura Regina Andrade Cruz
Coordinadora de estudios de Opinión
IUDOP
landrade@uca.edu.sv

Resumen

Este trabajo tiene el propósito de ofrecer un panorama sobre la implementación del actual modelo de gestión penitenciaria "Yo Cambio" en El Salvador. La descripción sobre los principios y enfoque de la política penitenciaria salvadoreña, así como del origen, configuración y transformación del "Yo Cambio" de programa a modelo de gestión penitenciaria tiene como propósito abonar a la entendimiento de su concepción y sus objetivos.

Los datos disponibles sobre la implementación de este modelo permiten advertir la complejidad de su expansión en el sistema carcelario y la envergadura de los recursos financieros y humanos que requiere la administración penitenciaria para ello.

Además, de los ejes del modelo de gestión penitenciaria "Yo Cambio", una sección de este documento es dedicada a resaltar una serie de iniciativas sin precedentes en la historia reciente del sistema penitenciario y que las autoridades han puesto en marcha en el marco de su implementación y de la ejecución de la Política Penitenciaria Carretera de Oportunidades con Seguridad y Justicia.

Finalmente, se exponen algunas de las limitantes y retrocesos, advertidos hasta el momento, en la implementación de este modelo de gestión penitenciaria, las cuales pretenden brindar elementos para su eventual abordaje y posible contingencia.

Palabras clave: Sistema penitenciario, política penitenciaria, gestión penitenciaria, administración penitenciaria.

I. Antecedentes de la política penitenciaria salvadoreña

Históricamente en El Salvador, el sistema penitenciario ha sido el eslabón del sistema de justicia con menor relevancia para las distintas administraciones al mando del Ejecutivo (Andrade y Carrillo, 2015). La formulación de una política penitenciaria fue una deuda pendiente para el Estado salvadoreño por décadas. En el marco de la formulación de la Política Nacional de Justicia y Convivencia en 2009, la Dirección General de Centros Penales (DGCP) propuso al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) directrices generales que sustentaron el tercer eje de la Política Nacional denominado “Ejecución de medidas y penas, rehabilitación y reinserción social” (Iudop, 2014, pág. 130).

Dentro de este eje de trabajo, tres estrategias tienen una vinculación especial con la configuración del actual Modelo de Gestión Penitenciaria: la reducción del ocio carcelario (literal b, estrategia 2), el diseño de un tratamiento penitenciario “técnico-científico, progresivo, individualizado e integral” que permitiese la clasificación apropiada de cada persona privada de libertad (literal a, estrategia 3) y la mejora de programas de tratamiento, educativos y de trabajo encaminados a un proceso

de rehabilitación y reinserción para cada persona privada de libertad (literal a y b, estrategia 4).

Programáticamente, la Política Penitenciaria se materializó en el año 2011 y se denominó “Carretera de Oportunidades con Justicia y Seguridad” (Iudop, 2014). Esta política contempló, por primera vez, una reforma estructural del sistema penitenciario, que integraba un enfoque de derechos humanos, que reconocía la condición de sujeto de derechos de cada miembro de la población penitenciaria; además de representar una guía para la DGCP que le permitiría retomar el control de las prisiones.

La política penitenciaria en El Salvador representó, por primera vez, “el impulso de un nuevo modelo de rehabilitación de las personas privadas de libertad” (Iudop, 2014, pág. 130); teniendo como soporte las disposiciones constitucionales y de la ley secundaria en esta materia. Además, del enfoque de derechos dirigido a la población penitenciaria hizo énfasis en la depuración, profesionalización y especialización del personal penitenciario a través del fortalecimiento de la Escuela Penitenciaria (Iudop, 2014).

II. Principios y enfoque de la política penitenciaria salvadoreña

La política penitenciaria señala una imperante necesidad de “mejorar la administración del sistema [penitenciario] para que sea justo, decente, humano, seguro y eficaz en función de los costos de operación” (DGCP, 2011 a, pág. 2), con el objetivo de

responder y dar cumplimiento al mandato constitucional que obliga al Estado salvadoreño a organizar “los centros penitenciarios con objeto de corregir a los delincuentes, educarlos y formar hábitos de trabajo, pro-



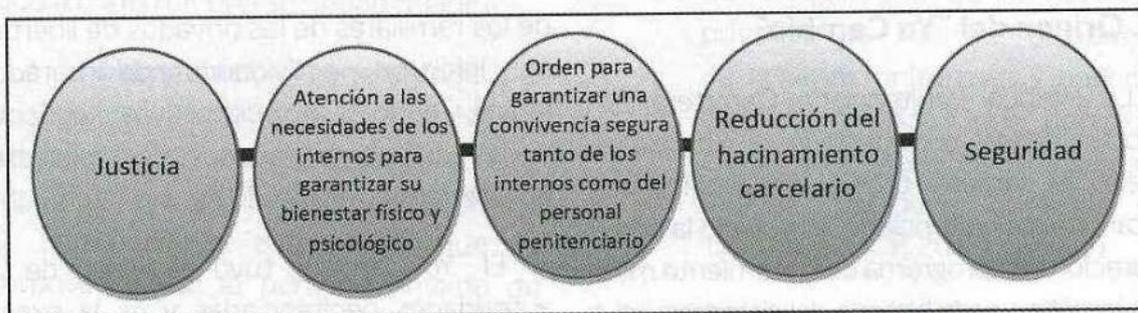
curando su readaptación y la prevención de los delitos” (art. 27 in fine Cn.).

En este sentido, el documento establece cinco componentes sobre los cuales toda la administración penitenciaria se reconfiguraría para dar respuesta a las nuevas exigencias que contempla la política penitenciaria. Estos son la justicia, la

atención a las necesidades de las personas privadas de libertad para garantizar su bienestar físico y psicológico, establecer el orden necesario para garantizar una convivencia segura tanto de los reclusos como del personal penitenciario, la reducción del hacinamiento penitenciario y la seguridad (DGCP, 2011 a).

Figura 1.

Componentes de la política penitenciaria



Fuente: Elaboración propia a partir de DGCP, 2011 a, pág. 4 y 5

El primer componente, justicia, hace énfasis en “el cumplimiento de la normativa penitenciaria”, a partir del cual se garantizaría un tratamiento imparcial tanto para los privados de libertad como para el personal (DGCP, 2011 a, pág.4). El segundo componente reconoce la “obligación legal y moral” de las autoridades de atender las necesidades sanitarias y de acondicionamiento de la población carcelaria, así como el compromiso de garantizar su bienestar; en este punto el Estado reconoce que las condiciones en las que permanezca una persona cumpliendo su pena de prisión favorecerán u obstaculizarán sus posibilidades de rehabilitación y de reinserción social.

El tercer componente, se centra en la “necesidad de garantizar la convivencia reglada de los internos y del personal

penitenciario” (DGCP, 2011 a, pág. 5). Esto supone, la estructuración de una jornada sistemática, organizada y controlada en la que los privados de libertad puedan desarrollar actividades que se correspondan a un tratamiento penitenciario estructurado y acorde a las finalidades constitucionales de la privación de libertad. El cuarto componente contemplado en la política penitenciaria hace referencia a la urgencia de la reducción del hacinamiento carcelario. En este sentido, el documento reflejaba la necesidad de que el sistema judicial propiciara el uso de medidas sustitutivas a la prisión, además, del fortalecimiento de la relación entre la DGCP y el Departamento de Libertad y Prueba Asistida (DPLA) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

Finalmente, el componente referido a la seguridad señala la imperante necesidad

del aseguramiento interno y externo de cada uno de los recintos carcelarios que conforman el sistema penitenciario salvadoreño. Estos componentes están desarrollados dentro de la política en 26 líneas de acción estratégicas encaminadas

a organizar centros penales justos, ordenados, seguros, con participación comunitaria, con transparencia y con enfoque de género y atención especial a niños y niñas de las privadas de libertad (DGCP, 2011 a).

III. Implementación de la política penitenciaria. “Yo Cambio”, de programa a modelo de gestión penitenciaria

3.1. Origen del “Yo Cambio”

La Política Penitenciaria Carretera de Oportunidades con Justicia y Seguridad resaltó “el carácter técnico y científico del tratamiento penitenciario” y propició la configuración del “programa de tratamiento más emblemático de la historia del sistema penitenciario salvadoreño” (Andrade y Carrillo, 2015, pág. 106), nombrado “Yo Cambio”.

Como programa, el “Yo Cambio”, surgió de la iniciativa del director del centro penitenciario preventivo y de cumplimiento de penas de Apanteos¹ en el año 2011. En un inicio se pensó en aprovechar las capacidades y mano de obra de los reclusos para mejorar las condiciones de ornato y limpieza en un sector de dicho reclusorio. Posteriormente, y dadas las particularidades de la penitenciaría de Apanteos² y el apoyo

de los familiares de los privados de libertad, se iniciaron actividades de carácter lúdico, educativas, deportivas, agrícolas y de acuicultura; las que se desarrollan actualmente (Molina, 2015).

El “Yo Cambio”, tuvo el apoyo de las autoridades penitenciarias y es la expresión de una de las mejores prácticas implementadas en el sistema salvadoreño. Las primeras tres gestiones penitenciarias del actual Gobierno atribuyeron a este plan la significativa disminución de motines y revueltas en el centro de Apanteos³ y con ello consiguieron la estabilidad del centro, las autoridades, por primera vez, tenían la oportunidad de facilitar a los privados de libertad su incorporación a una actividad productiva durante una jornada completa; además de posibilidades reales de que los privados de libertad avanzaran dentro de las fases de confianza y semilibertad del régimen progresivo (Andrade y Carrillo, 2015).

1 Actualmente este funcionario es el Subdirector de la DGCP.

2 El centro penitenciario preventivo y de cumplimiento de penas de Apanteos originariamente fue un beneficio de café (Iudop, 2014 y Andrade y Carrillo, 2015). Posteriormente con algunas modificaciones fue asignado a la Dirección General de Política Criminal del Ministerio de Justicia para ser utilizado como centro de privación de libertad. Dado que no se concibió como una prisión, este centro penitenciario tenía extensiones de terreno rústico que posibilitaron la implementación de huertos en los inicios del programa Yo Cambio.

3 Antes de 2009, Apanteos se caracterizaba por ser uno de los reclusorios más letales del sistema. El último hecho con mayor número de víctimas fue registrado a inicios del año 2007 dejando un saldo de 21 reos muertos (Iudop en CIDAI, 2007).



La transformación del centro penitenciario de Apanteos, a partir de la implementación del programa “Yo Cambio”, propició que las autoridades de la DGCP lo asumieran como el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. La institucionalización del “Yo Cambio” para todo el sistema partía de la idea de que el privado de libertad que se incorporara al modelo asumiera como propia la siguiente premisa: “yo cambio, compenso, trabajo y ayudo a construir una sociedad mejor”.

La implementación generalizada del “Yo Cambio” tenía dos características esenciales que también están contempladas en el artículo 125 de la Ley Penitenciaria, estas son que la incorporación de la persona privada de libertad al modelo es voluntaria y que el modelo es incluyente e integral; por lo que las autoridades afirmaron que cada miembro de la población penitenciaria sería considerado para participar en el modelo, si así lo decide cada persona.

Actualmente, el modelo de gestión penitenciaria “Yo Cambio” ha tenido un importante desarrollo programático en el marco del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 El Salvador: Productivo, Educado y Seguro. El tercer objetivo de este plan contempla el incremento de los niveles de seguridad ciudadana (GOES, 2015 a), y establece dentro de su cuarta línea de acción el “Fortalecimiento de la Estrategia “Yo Cambio” para propiciar cárceles seguras, libres de violencia interna, en las que no se generen delitos y que favorezcan la reinserción social de las personas privadas de libertad” (GOES, 2015 a, pág. 130). A partir de esta directriz del Ejecutivo, la

DGCP, publica en 2017 el Manual de Gestión Penitenciaria Yo Cambio, el cual consolida:

Los lineamientos administrativos, de asistencia y tratamiento penitenciario, de seguridad y actividades productivas sostenibles, con el propósito de que todas las unidades, jefaturas y personas involucradas directamente en el trabajo cotidiano de rehabilitación de las personas privadas de libertad, dispongan de criterios uniformes y políticas institucionalizadas que permitan cualificar y fortalecer la reinserción de las personas privadas de libertad (DGCP, 2017 b, pág. 4).

3.2. Configuración del “Yo Cambio” como modelo de gestión penitenciaria

La puesta en marcha del “Yo Cambio” como modelo de gestión penitenciaria fue estructurada a partir de cinco ejes: las granjas penitenciarias, el trabajo y apoyo a la comunidad, la cooperación o cooperativas de solidaridad, el trabajo penitenciario y la estrategia pintando mi libertad, los cuales buscaban superar “la atrofia y el ocio carcelario” (Andrade y Carrillo, 2015, pág. 24) a los que la mayor parte de la población reclusa estuvo sometida por décadas, ante la ausencia de programas de tratamiento penitenciario⁴ estructurados.

4 La legislación penitenciaria define el tratamiento penitenciario como el conjunto de actividades terapéutico-asistenciales y programas intensivos de formación, educativos, laborales y de interacción social dirigidos a la reinserción social de los condenados (artículos 124 de la Ley Penitenciaria y 342 del Reglamento General de la Ley Penitenciaria).

Figura 2.
Ejes del Modelo de gestión penitenciaria “Yo Cambio”



Fuente: Andrade y Carrillo, 2015

Respecto al primer eje, las granjas penitenciarias constituyen “un modelo de reinserción productiva diseñado para [la población privada de libertad] que se encuentra en fase de confianza y semilibertad, que busca descongestionar gradualmente las cárceles, dotando de habilidades agrícolas a reclusos que están por recibir la libertad condicional” (Iudop, 2014, pág. 136). Las granjas penitenciarias, junto con los centros abiertos, representaban una posibilidad real para los privados de libertad de transitar a las fases de confianza y semilibertad en entornos físicos distintos a las penitenciarías ordinarias (Iudop, 2014 y Andrade y Carrillo, 2015).

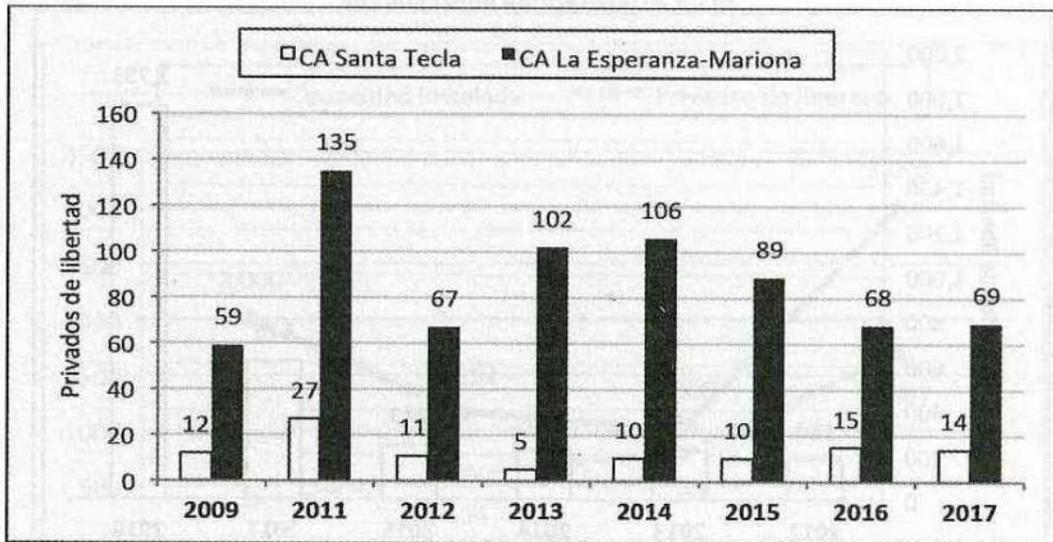
En relación a los centros abiertos, según lo estipulado en el artículo 77 de la Ley Penitenciaria y, 186 y 188 del Reglamento de dicha ley, los centros abiertos están “destinados a aquellos [privados de libertad] que no presentan problemas significativos de inadaptación en los centros ordinarios y a los que se les ha colocado en fase de confianza y semilibertad”. Uno de los principales propósitos de estos establecimientos es el de propiciar la relación con la comunidad de los privados de libertad para facilitar su reinserción.

Estos recintos existían antes de la implementación del “Yo Cambio” y no corresponden a la infraestructura impulsada a partir de este modelo de gestión penitenciaria. Sin embargo, a partir de la transición en la administración penitenciaria en el año 2009 y de la puesta en marcha de este nuevo modelo, estos recintos fueron potencializados a través de inversiones necesarias para su acondicionamiento. Actualmente, el sistema penitenciario cuenta con dos centros abiertos: uno destinado a albergar mujeres y otro para hombres, en Santa Tecla y Mariona, respectivamente.

La capacidad instalada de ambos recintos es modesta. En el primer caso, el Centro Abierto de mujeres en Santa Tecla tiene una capacidad de 30 cupos. El Centro Abierto de hombres La Esperanza en Mariona tiene una capacidad instalada para albergar 60 personas. Pese a ello, el Centro Abierto de Santa Tecla durante el periodo 2009–2017 ha funcionado ocupando, en promedio, el 43.3% de su capacidad. En cambio, el Centro Abierto La Esperanza ha funcionado en un 144.8% de su capacidad en promedio durante el mismo periodo, aunque en los últimos tres años su población ha oscilado entre 68 y 89 personas. El gráfico a continuación muestra el comportamiento de la población en los centros abiertos del país, durante el periodo 2009–2017.



Gráfico 1
Población de Centros Abiertos, 2009*-2017



Fuente: DGCP, 2018
Datos correspondientes al año 2010 no disponibles
* Datos al 31 de julio de 2009

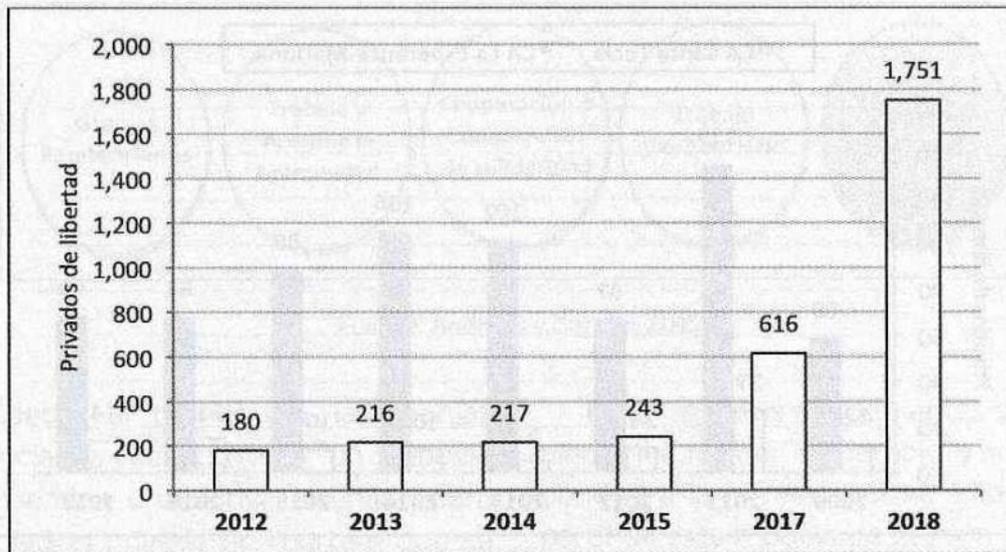
Respecto a las granjas penitenciarias, bajo el modelo de gestión penitenciaria “Yo Cambio” en el año 2012 se habilitaron las primeras dos infraestructuras de este tipo; una destinada a hombres en Santa Ana y otra destinada a mujeres en Izalco⁵ (Iudop, 2014). En octubre de 2017 autoridades del Ejecutivo, del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) y de la DGCP inauguraron la tercera granja penitenciaria ubicada en el municipio de Zacatecoluca (MJSP, 2017). Las primeras dos granjas han tenido importantes ampliaciones derivadas de las prioridades de inversión en infraestructura carcelaria que concentra los fondos que el Gobierno recibió del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Una de las principales ampliaciones fue la habilitación

de un nuevo sector Materno Infantil y el Centro de Desarrollo Infantil (CDI) en la Granja Penitenciaria de Izalco que permitió “proveer mejores condiciones a los infantes que conviven con sus madres en la cárcel” (Andrade y Carrillo, 2015, pág. xxiii).

Durante el periodo 2012-2018, según las estadísticas oficiales, 3223 personas han participado en las granjas penitenciarias habilitadas por la DGCP, hasta el momento. Durante este periodo, las cifras oficiales revelan que los participantes en el modelo de gestión penitenciaria han reportado un incremento porcentual del 872.8% en el año 2018 respecto al 2012. El gráfico a continuación muestra la evaluación de personas privadas de libertad en estos recintos durante el referido periodo.

5 En el año 2005 esta instalación penitenciaria funcionaban como Granja Escuela para hombres privados de libertad; esta era una iniciativa de menor envergadura a las actuales Granjas Penitenciarias.

Gráfico 2.
Privados de libertad que han participado en Granjas penitenciarias, 2012-2018*



Fuente: DGCP, 2016; DGCP, 2017 a y DGCP, 2018
Datos correspondientes al año 2016 no disponibles
* Datos a junio de 2018.

Además de los centros abiertos y las granjas penitenciarias, las autoridades habilitaron el primer Centro de Detención Menor ubicado en el departamento de San Salvador, contiguo al Centro penitenciario preventivo y de cumplimiento de penas La Esperanza-Mariona. Este tipo de centro penitenciario fue contemplado desde 1997 con la promulgación de la Ley Penitenciaria. El artículo 78 de la legislación configura este tipo de centros con la finalidad de que se cumplieran

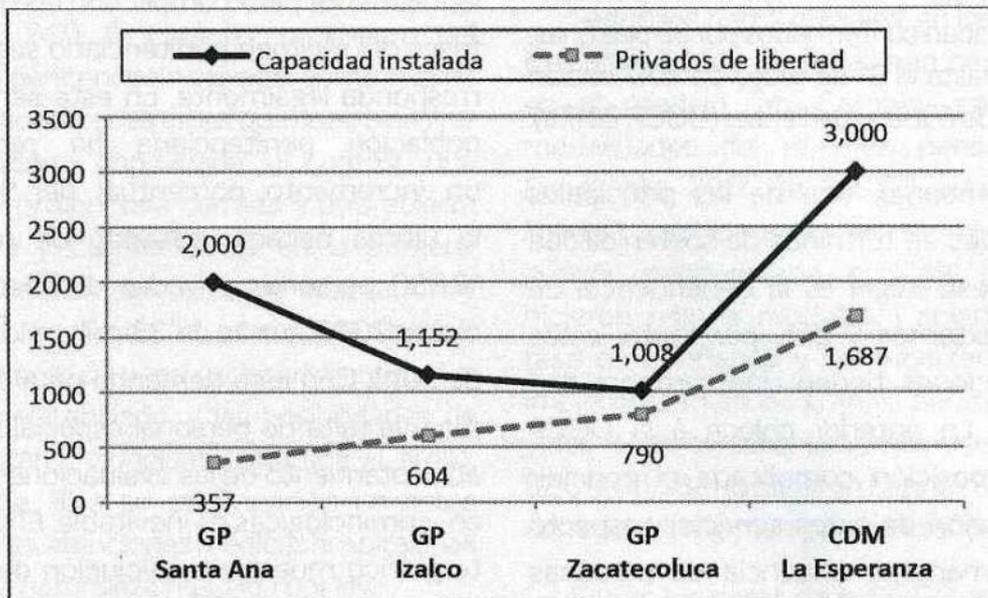
Las penas hasta de un año, el cumplimiento del resto de la condena, en los casos que conforme a las normas del Código Penal se revoque el beneficio concedido, o se convierta a prisión la pena no privativa de libertad. El

Consejo Criminológico Regional podrá disponer también que sean alojados en estos Centros los [privados de libertad] que cumplan pena privativa de libertad en la fase de semilibertad.

Por más de una década el sistema penitenciario no había contado con un espacio físico de esta naturaleza. Según las autoridades este centro cuenta con una capacidad instalada de tres mil cupos y está equipado con el mobiliario básico para albergar esta cantidad de privados de libertad (VD, 2017). El siguiente gráfico ilustra la cantidad de privados de libertad que han participado en el modelo de gestión penitenciaria según granja penitenciaria y centro de detención menor para el año 2018.



Gráfico 3.
Privados de libertad que han participado en “Yo cambio”
según granja penitenciaria, 2018*



Fuente: DGCP, 2018

* Datos a junio de 2018

CDM= Centro de Detención Menor

Cantidad de privados de libertad en granja penitenciaria de Santa Ana no disponible

Pese a este significativo incremento de la cantidad de personas que han participado en las granjas penitenciarias bajo el modelo “Yo Cambio”; los datos muestran que durante el primer semestre de 2018, la mayor parte de estos centros penitenciarios ha utilizado apenas la mitad de su capacidad. En el caso de la Granja Penitenciaria de Santa Ana, solo reporta un 17.85% de personas que han ocupado sus instalaciones y que participan en el modelo “Yo Cambio”.

Una de las principales dificultades que enfrenta la administración penitenciaria para evaluar a la población reclusa que pudiesen transitar a las distintas fases del régimen penitenciario es la carencia del personal técnico suficiente para evaluar cada uno de los expedientes de los privados de libertad, lo que obstaculiza su posibilidad de ser reubicados a alguno de

estos recintos carcelarios para participar en actividades de mayor envergadura y productividad.

Un estudio realizado en el año 2015 por el Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la UCA reveló que por cada mil privados de libertad la administración penitenciaria contaba únicamente con 2 miembros de los diferentes equipos técnicos criminológicos (Andrade y Carrillo, 2015). Más grave era que en ese mismo año los centros penitenciarios de Chalatenango y Ciudad Barrios no contaban con equipos técnicos, aún y cuando las autoridades penitenciarias tienen la obligación legal de realizar evaluaciones periódicas e individuales a cada privado de libertad (artículo 31-A Ley Penitenciaria).

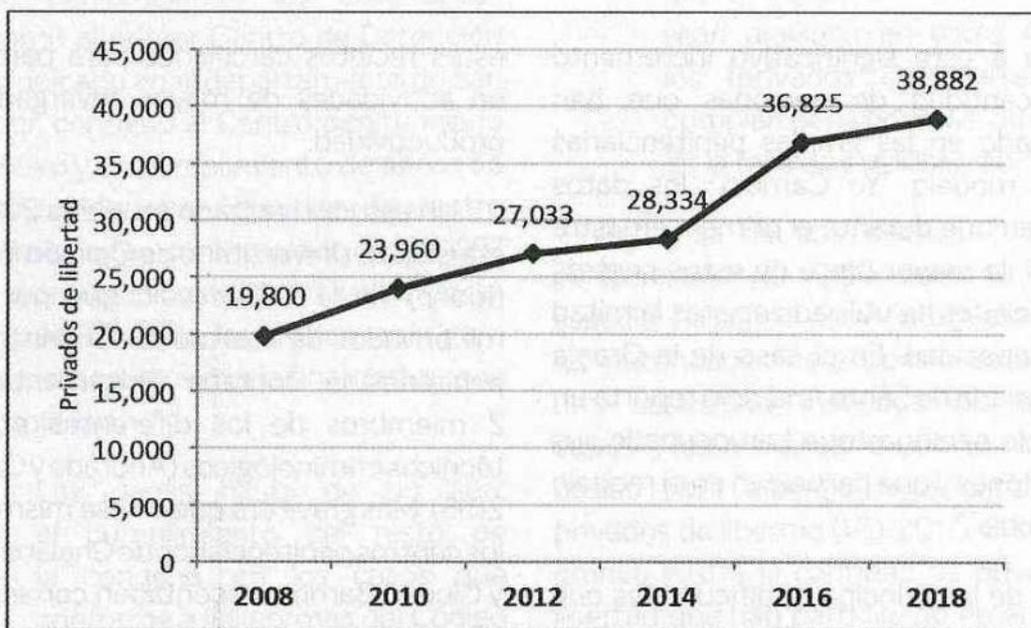
Frente a esta necesidad, distintos organismos de cooperación internacional han facilitado recursos a la DGCP para la

contratación de personal calificado para conformar equipos técnicos itinerantes, los que según la administración penitenciaria estaban conformados por 35 personas, quienes hasta el 31 de mayo de 2017 habían actualizado 6300 expedientes (DGCP, 2017 a).

Sin embargo, una de las principales dificultades en términos de sostenibilidad de esta estrategia es la dependencia de fondos externos y que, por tanto, estas contrataciones tienen una temporalidad definida. Lo anterior coloca a la DGCP en una posición complicada al concluir la prestación de estos servicios respecto a la permanente afluencia de personas que ingresan al sistema penitenciario, a

quienes deberá garantizárseles su derecho de ser evaluados técnica, integral e individualmente para cumplir con las distintas fases del régimen penitenciario según corresponda legalmente. En este sentido, la población penitenciaria ha reportado un incremento porcentual del 96% en la última década, pasando de registrar 19,800 personas privadas de libertad en el año 2008 a más de 38 mil en lo que va de 2018. Con esta demanda para el sistema y la falta de personal especializado, el abarrotamiento de las evaluaciones técnico-criminológicas es inevitable. El siguiente gráfico muestra la evolución de la población penitenciaria en la última década.

Gráfico 4.
Evolución de población privada de libertad, 2008-2018*



Fuente: Iudop, 2014; Andrade y Carrillo, 2015 y DGCP, 2018
* Datos al 18 de junio de 2018

Es importante señalar que las autoridades han expresado que, en el marco de la Política Penitenciaria Carretera de Oportunidades con Justicia y Seguridad, la implementación del modelo de gestión

penitenciaria "Yo Cambio" está pensada para cada una de las fases del régimen penitenciario. El régimen penitenciario es definido por el Reglamento General de la Ley Penitenciaria como "el conjunto de



normas reguladoras de la convivencia y el orden dentro de los Centros Penitenciarios, cualquiera [sic] que fuese su función” (artículo 247). El carácter progresivo del régimen penitenciario salvadoreño deriva de las dos modalidades en las que debe transitar una persona condenada a cumplir una pena de prisión, una cerrada y otra abierta (Andrade y Carrillo, 2015). En la primera, se contemplan las fases de adaptación y ordinaria en donde “el privado de libertad debe cumplir su pena exclusivamente en el centro penitenciario, y las posibilidades de salida están restringidas” (Andrade y Carrillo, 2015, pág. 8) a su participación en actos procesales, atenciones médicas hospitalarias o de otra naturaleza regulada por ley.

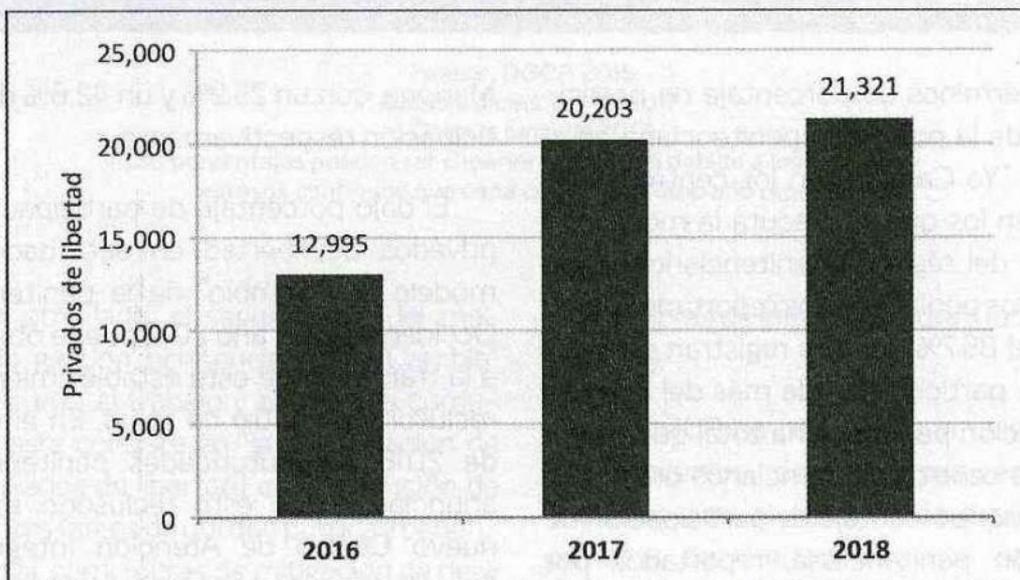
La modalidad abierta del régimen penitenciario está comprendida por las fases de confianza y semilibertad en las que existe “flexibilización de las normas disciplinarias y de control aplicadas a las personas privadas de libertad [...] quienes pueden realizar actividades fuera del

recinto carcelario” (Andrade y Carrillo, 2015, pág. 8).

Según los datos oficiales, en los últimos tres años 54,519 personas han participado en el modelo “Yo Cambio” en ambas modalidades del régimen penitenciario. En el año 2017, de 20,203 privados de libertad participantes en el modelo de gestión penitenciaria, el 17.4% (3521) lo hicieron bajo la modalidad abierta, de la fase de confianza y semilibertad que se implementan en las granjas penitenciarias y los centros abiertos; mientras que el 82.6% (16,682) lo hicieron bajo la modalidad cerrada del régimen penitenciario.

Según los datos de la DGCP, durante el periodo 2016–2018 la cantidad de privados de libertad participantes en el “Yo Cambio” ha registrado un incremento porcentual del 64%. El siguiente gráfico ilustra la cantidad de privados de libertad reportados por la administración penitenciaria en actividades del “Yo Cambio”, en los últimos tres años.

Gráfico 5.
Privados de libertad que han participado en modelo “Yo Cambio”, 2016–2018*



Fuente: DGCP, 2018
* Datos a junio de 2018

Según reportes de la DGCP, los primeros centros en incorporar el modelo de gestión penitenciaria “Yo Cambio”, además de Apanteos, fueron el centro penitenciario de Santa Ana y el de Izalco, los cuales iniciaron operaciones en febrero y marzo del año 2014, respectivamente. El inicio del “Yo Cambio” en el centro de Santa Ana contó, en ese año, con la participación de 239 participantes,

representando el 23.4% de la población reclusa en ese recinto. En el caso del centro de Izalco, los datos oficiales no especifican cantidad de participantes, solo mencionan el arranque de actividades con 52 grupos de privados de libertad (DGCP, 2016). El cuadro a continuación indica los periodos de inicio del “Yo Cambio” en los distintos centros penitenciarios ordinarios del país.

Cuadro 1.

Inicio de modelo de gestión penitenciaria en centros penitenciarios bajo modalidad cerrada de régimen penitenciario

Centro penitenciario		Inicio “Yo Cambio”
Santa Ana	Sector B	Noviembre 2014
	Sector A	Febrero 2015
Metapán		Febrero 2015
Apanteos		Diciembre 2011
Sonsonate		2015
Izalco		Marzo 2014
La Esperanza		Julio 2015
Ilopango		Febrero 2015
Sensuntepeque		Febrero 2015
Ilobasco		Julio 2015
Usulután		2015
Jucuapa		Febrero 2015
San Vicente		Febrero 2015
San Miguel		Abril 2015
La Unión		Febrero 2015

Fuente: DGCP, 2016

En términos de porcentaje de participación de la población penitenciaria en el modelo “Yo Cambio”, en los centros ordinarios en los que se ejecuta la modalidad cerrada del régimen penitenciario, de los 14 centros penitenciarios reportados por la DGCP el 85.7% de ellos registran porcentajes de participación de más del 80% de la población penitenciaria total que albergan. Los centros penitenciarios ordinarios con menor porcentaje de participación de población penitenciaria, reportados por la DGCP, son la penitenciaría Occidental y el centro penitenciario La Esperanza-

Mariona, con un 25.9% y un 42.8% de participación respectivamente.

El bajo porcentaje de participación de privados de libertad en actividades del modelo “Yo Cambio” de la penitenciaría Occidental en el año 2017, puede obedecer a la transición de este establecimiento de reclusorio a centro de salud. En el marzo de 2018, las autoridades penitenciarias anunciaron que este reclusorio sería el nuevo Centro de Atención Integral en Salud para la población penitenciaria. En el marco, del cumplimiento de la política y



la ley penitenciaria, la DGCP habilitó este centro para atender “800 privados de libertad con diagnóstico de enfermedades crónicas, terminales y degenerativas” (DGCP, 2018); por lo que las actividades

productivas, lúdicas, educativas y deportivas características del modelo “Yo Cambio” no son compatibles con el nuevo objetivo de este centro.

Tabla 1.
Población total, población en programa Yo Cambio según centro penitenciario, 2016-2017

Centro penitenciario	Año					
	2016			2017		
	Población total de centro penitenciario ^o	Privados en Yo Cambio*	% de población en Yo Cambio	Población total de centro penitenciario ^o	Privados en Yo Cambio*	% de población en Yo Cambio
Apanteos	5,115	3,983	77.8%	4,796	4,930	102.7%
Jucuapa	356	250	70.2%	498	431	86.5%
Metapán	353	287	81.3%	360	302	83.8%
Occidental	1,201	640	53.2%	1,197	311	25.9%
Sensuntepeque	577	323	55.9%	662	564	85.1%
Usulután	1,597	1,025	64.1%	1,537	1,418	92.2%
La Unión	521	437	83.8%	419	493	117.6%
Ilobasco	412	351	85.1%	413	462	111.8%
San Vicente (Oriental)	1,693	1,436	84.8%	1,838	1,686	91.7%
San Miguel	1,612	1,309	81.2%	1,642	1,820	110.8%
La Esperanza-Mariona	6,000	2,451	40.8%	5,704	2,445	42.8%
Ilopango	2,538	503	19.8%	2,444	2,229	91.2%
Chalatenango	1,628	0	0%	1,676	1,583	94.4%
Sonsonate	1,083	0	0%	1,100	1,529	139%
Total	24,686		---	24,286	20,203	---

Fuente: DGCP, 2018

^o Datos a diciembre de 2017

* Datos a junio de 2017

Los porcentajes pueden ser superiores al 100 % debido a los ingresos y egresos continuos que cada centro penitenciario reporta

Por otro lado, el segundo eje del modelo de gestión penitenciaria “Yo Cambio” hace alusión al trabajo y apoyo a la comunidad, este consiste en “la participación de los [privados de libertad] en la ejecución de diferentes tareas de utilidad pública y beneficio social, como obras de mitigación de riesgos, construcción y reparación de carreteras

y otras obras de infraestructura” (Iudop, 204, pág. 138).

La DGCP ha propiciado la celebración de convenios con diversas entidades estatales con el objetivo de incluir a los privados de libertad que son parte del modelo “Yo Cambio” en actividades para

de reinserción y rehabilitación (DGCP, 2018); dichos convenios son coordinados por la Subdirección de Asuntos Jurídicos.

Según datos de la DGCP, actualmente son 1813 personas privadas de libertad las que están capacitadas para participar en estas actividades cuyo propósito principal es brindar un beneficio a la comunidad a través de su trabajo. La administración penitenciaria ha señalado que entre las instituciones con las que actualmente tienen convenios de cooperación están: el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), el Ministerio de Obras Públicas (MOP),

la Policía Nacional Civil (PNC), la Dirección de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz (PREPAZ), el Ministerio de Educación (MINED) y Vice ministerio de Prevención Social, algunas alcaldías, entre otras (DGCP, s/f a).

Aunque los principales apoyos en los que intervienen los reclusos están relacionados con el mantenimiento de infraestructuras o construcción, en los últimos dos años las actividades de apoyo a la comunidad del modelo "Yo Cambio" se han diversificado. El cuadro a continuación ejemplifica algunas de las principales asignaciones que la DGCP ha coordinado con entidades estatales para privados de libertad incorporados en el modelo "Yo Cambio".

Cuadro 2.

Actividades de trabajo y apoyo a la comunidad realizadas por privados de libertad

Trabajo y apoyo a la comunidad	Centro penitenciario	Cantidad de privados de libertad en "Yo Cambio" participantes
Remodelación del Estadio Oscar Quiteño, Santa Ana	Granja Penitenciaria de Santa Ana	75 internos
Mantenimiento y mejora del Estadio Jorge Mágico González	No se especifica	No se especifica
Campaña "Yo Limpio las playas de El Salvador", intervención en Playa El Majahual	Centro de Detención Menor La Esperanza	100
Campaña "Yo cambio las playas de El Salvador", intervención en playas de Usulután y La Unión; además de los centros turísticos de Los Chorros, Atecozól y Amapulapa.	Centro de Detención Menor La Esperanza	1000
Mantenimiento y mejora de la infraestructura de Imprenta Nacional	Centro de Detención Menor La Esperanza	13
Comercialización de productos en Fiestas Julias en Santa Ana	Centro Preventivo y de Cumplimiento de Penas de Apanteos y Centro Penal de Metapán	No se especifica
Apoyo a alcaldías de Soyapango, San Julián, Sonzacate, Zacatecoluca, Ayutuxtepeque, Mejicanos, Nejapa y Cuscatancingo	No se especifica	No se especifica
Mantenimiento y Mejoramiento Integral del Hospital Rosales	Centro de Detención Menor La Esperanza	100
Reparación de 1000 centros educativos para el Ministerio de Educación	Centro de Detención Menor La Esperanza	No se especifica
Construcción de bartolinas policiales de Lourdes, Colón	No se especifica	No se especifica

Fuente: DGCP, sección de noticias página web oficial



El tercer y cuarto eje del modelo de gestión penitenciaria “Yo Cambio”, referidos a las cooperativas de solidaridad y al trabajo penitenciario, no cuentan con estadísticos sobre los beneficiarios en su implementación por lo que no pueden ser detallados con mayor precisión. Sin embargo, la concepción de las cooperativas solidarias consiste “en hacer uso de las capacidades y saberes de los propios internos para ponerlos a disposición de la formación de sus pares mediante actividades educativas” (Iudop, 2014, pág. 138).

Este mecanismo de transferencia de conocimiento entre privados de libertad ha sido potencializado por la DGCP en los distintos centros penitenciarios que se encuentran bajo el modelo “Yo Cambio”. La DGCP, Organizaciones No gubernamentales y familiares de los privados de libertad facilitan algunos materiales para desarrollar grupos de formación, en los que un privado de libertad tiene la función de mentor y el resto de sus compañeros pueda incorporarse, según su interés, en la enseñanza de inglés, alfabetización o de otro tipo. El centro penitenciario de Apanteos fue el precursor en la organización y coordinación de esta experiencia con internos que se encuentran bajo la fase ordinaria del régimen penitenciario.

En el caso de internos que se encuentren en fase de confianza y semilibertad, desde el Centro de Coordinación Pos penitenciario se organizan cooperativas, entre las que se pueden mencionar Cooperativa Dios Proveerá de R.L., Cooperativa Prosperidad en Dios de R.L. y Cooperativa Árbol de Dios de R.L. en

las que se les facilitan “herramientas que les permitan [a los privados de libertad] emprender sus propios negocios para el sostenimiento de sus familias, alejados de actividades delincuenciales” (Andrade y Carrillo, 2015, pág. 25). Desde el año 2012, estas tres cooperativas están registradas en el Centro de Coordinación Pos penitenciario las cuales, según el Manual de gestión penitenciaria Yo Cambio, serán potenciadas por la Unidad de Asociatividad y Emprendedurismo para poder conectar su trabajo con “la visión institucional [d]el nuevo enfoque penitenciario” (Andrade y Carrillo, 2015; y DGCP, 2017 b, pág. 73).

En relación al trabajo penitenciario, el artículo 106 de la Ley Penitenciaria establece que este tiene la finalidad de

- 1) Mantener o aumentar la formación, creación o conservación de hábitos laborales del interno, para favorecer sus posibilidades al momento de regresar a la vida en libertad; 2) La rehabilitación del interno mediante su capacitación en las diversas actividades laborales; y, 3) Dotar de recursos económicos a los internos.

Aunque no se dispone de datos actualizados sobre la ejecución del trabajo penitenciario en el sistema penitenciario salvadoreño, estudios previos han revelado que “en el marco del programa “Yo Cambio”, se potenció la Unidad de Producción Penitenciaria, que ha permitido impulsar [...] la producción de algunos productos solicitados por empresas privadas” (Iudop, 2014, pág. 139). Sin embargo, esta colaboración está sometida a las condiciones de los empresarios en el

sentido de que “prefieren mantenerse en el anonimato para evitar, por prejuicios de la sociedad, que en términos de negocio, pudiera afectar las ventas de los productos que sus empresas ofrecen” (Iudop, 2014, pág. 139).

Finalmente, el último eje del modelo de gestión penitenciaria referido al Programa “Pintando mi libertad” no logró su materialización. Esta propuesta “contemplaba “la habilitación de talleres industriales e incluso una maquila, en instalaciones fuera de las cárceles, donde los internos pudieran laborar” (Iudop, 2014, pág. 136). La ejecución se vio truncada por su total dependencia de financiamiento extranjero (Iudop, 2014 y Andrade y Carrillo, 2015).

3.3. Otras iniciativas

En el marco de la implementación de la política penitenciaria y de la expansión del modelo de gestión penitenciaria, la DGCP ha realizado esfuerzos significativos para incorporar iniciativas que no habían tenido precedentes en el sistema penitenciario salvadoreño. En esta sección se describirán brevemente cuatro de ellas: la puesta en marcha del Sistema de Información Penitenciaria (SIPE), el Plan Cero Corrupción, el Plan Cero Dinero y las principales iniciativas de formación técnica.

La creación del SIPE permitió al sistema penitenciario contar, por primera vez, con un sistema de “información estadística confiable sobre las características de la población privada de libertad” (Andrade y Carrillo, 2015, pág. 160). Anteriormente, El Salvador tenía serios problemas para poder individualizar a la población penitenciaria. Durante el año 2007, especialistas en

seguridad cuestionaban la reprochable posición de los funcionarios de turno a cargo de la DGCP que declaraban abiertamente que desconocían la identidad de cerca de la mitad de las personas reclusas en el sistema penitenciario en ese año⁶ (Aguilar, 2007).

Este sistema representó un salto cualitativo respecto a la permanente actualización del control estadístico de la población reclusa. El SIPE a nivel regional es un modelo de sistema informático creado por personal de la DGCP y sus propios recursos; según funcionarios penitenciarios, ha sido tomado como referente para desarrollar el sistema de información de República Dominicana (Andrade y Carrillo, 2015). Actualmente, la administración penitenciaria tiene la obligación de dar continuidad al SIPE y con ello facilitar información del sistema penitenciario de carácter público con niveles de detalles propios del procesamiento de variables que el SIPE proporciona.

Por otro lado, una de las maniobras de mayor relevancia para la DGCP respaldada por el Gobierno en el año 2009 fue el Plan Cero Corrupción. Este consistió en la desvinculación de personal penitenciario de todo nivel “involucrado en diversos actos de corrupción o [en el] ingreso o colaboración con el tráfico de objetos ilícitos en los centros penales” (Iudop, 2014, pág. 132).

La continuidad de este plan posibilitó a la DGCP separar a más de 500 de sus miembros en los primeros cinco años de su ejecución (Iudop, 2014) y hasta el

6 En el año 2007 la DGCP reportaba una población penitenciaria de 14,682 privados de libertad.



momento les ha permitido continuar depurando todo el personal penitenciario propiciando el corte progresivo de las redes de corrupción que operan en el sistema. Según la información de la DGCP en el año 2011 este Plan permitió la detección de siete túneles ubicados en diferentes centros penitenciarios, la realización de 2146 requisas a nivel nacional y el decomiso de 6955 objetos ilícitos (DGCP, 2011 b). Además, la implementación de este plan permitió a la DGCP obtener apoyo para la creación de la Unidad de Poligrafía, la cual se ha convertido en una unidad suma importancia tanto en la investigación del personal como en la evaluación de los candidatos a formar parte de la DGCP (DGCP, 2011 b).

En relación al Plan Cero Dinero, este inició su implementación en el año 2015 su principal objetivo es eliminar las redes económicas ilegales al interior de las prisiones. Constituye la primera iniciativa que logró eliminar la circulación de dinero en efectivo en la población reclusa para la adquisición de productos en las tiendas institucionales. A partir de este plan le fue posible a la DGCP realizar una actualización de los parientes autorizados para realizar visitas familiares, quienes serían los únicos habilitados para realizar las transacciones de dinero preestablecidas por la administración penitenciaria. A través del SIPE las autoridades asignan un número de identificación a cada privado de libertad que sirve como cuenta y sobre el cual “los familiares realizan los depósitos” (DGCP, 2017 b, pág. 75). Según las autoridades el número generado por el SIPE es único e irrepetible.

Según la información que la DGCP ha hecho pública a través de los medios de

comunicación, los familiares autorizados pueden realizar depósitos mensuales de hasta \$150.00 a un privado de libertad para que sea consumido durante ese mismo periodo en las tiendas institucionales que la administración penitenciaria tiene en cada uno de los reclusorios a nivel nacional. La oferta de las tiendas institucionales a los privados de libertad está basada en artículos de limpieza y cuidado personal, alimentos y saldo para que estos utilicen los teléfonos públicos puestos a disposición en los centros.

Finalmente, es importante mencionar las iniciativas educativas más innovadoras implementadas en el marco de la política penitenciaria, correspondientes a la formación técnico-universitaria de la población privada de libertad.

La primera de ellas fue denominada Programa Cocina Escuela, que constituye la primer iniciativa de inversión social realizada por la empresa que provee, desde hace más de una década, el suministro de alimentación a toda la población penitenciaria, Aliprac S.A de C.V. Este programa inició en el centro penitenciario de Ilopango en donde dicha empresa implementa un Diplomado de manejo de cocina industrial. Posteriormente, este programa se implementó en la Granja Penitenciaria para mujeres de Izalco, con una modalidad distinta, pues en este reclusorio las privadas de libertad participantes tienen una acreditación como Chef.

Según datos de la DGCP, esta propuesta de formación técnica tiene cuatro años funcionando y ha capacitado a más de 500 mujeres privadas de libertad “alimentando los tres tiempos de comida

a una población de casi 2,500 personas” (DGCP, s/f b). De forma paralela, este programa permitió a la DGCP humanizar la entrega del suministro de comida a la población reclusa, pues la empresa realizó una importante donación de utensilios para entregar la comida elaborada por el Programa.

En relación a la formación universitaria, en el año 2013 la DGCP en conjunto con una universidad privada nacional echo a

andar la primera iniciativa de este tipo, el Técnico en Sistemas de Computación. En el año 2015 se gradúa la primera promoción de 26 privadas de libertad del centro penitenciario de Ilopango bajo esta modalidad (Andrade y Carrillo, 2015). Actualmente, la DGCP, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) han iniciado comunicaciones con el fin de implementar un Técnico Agrícola dentro de las granjas penitenciarias.

IV. Limitaciones y retrocesos del modelo de gestión penitenciaria “Yo Cambio”

La información detallada con anterioridad muestra un cambio de paradigma en la gestión penitenciaria salvadoreña. La habilitación de infraestructura con una finalidad distinta a la mera reclusión y con la posibilidad real de incorporar a los privados de libertad en actividades productivas de forma planificada y organizada; la apropiación de la filosofía “el que sabe le enseña al que no sabe” (DGCP, 2017, pág. 6) para la implementación del modelo de gestión penitenciaria; la extensión progresiva del modelo de gestión penitenciaria no solo a las fases de confianza y semilibertad sino también a la de adaptación y la ordinaria en los distintos centros penitenciarios; el impulso de parte de la DGCP de realizar convenios con otras entidades gubernamentales para habilitar actividades en las que puedan participar los privados de libertad, entre el otras iniciativas constituyen innovaciones sin precedentes para el sistema penitenciario salvadoreño y una oportunidad real de rehabilitación y reinserción para la población reclusa participante.

Sin embargo, existen tanto condiciones que limitan la evolución y expansión del modelo de gestión penitenciario “Yo Cambio” a todo el sistema como peligros que representan un retroceso en este nuevo paradigma de concepción del sistema penitenciario en el país. En relación a las limitantes, se pueden mencionar fundamentalmente dos, la cobertura y el presupuesto de la DGCP.

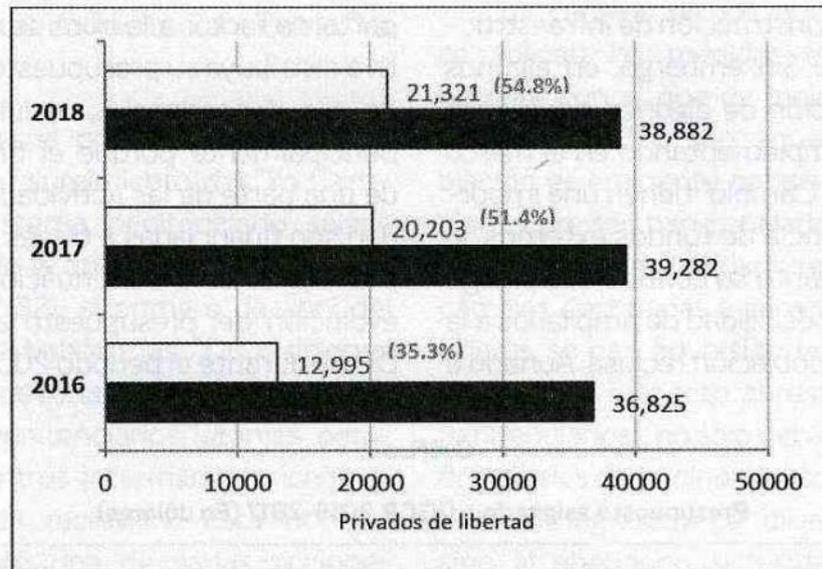
En el primer caso, la cobertura del “Yo Cambio” desde su puesta en marcha en el año 2009 como programa hasta su transición a modelo de gestión penitenciaria ha logrado alcanzar a un 54.8% del total de la población penitenciaria, en lo que va del año 2018. Sin embargo, el continuo flujo de personas que ingresan al sistema puede condicionar las posibilidades de la DGCP para extenderlo a la totalidad de los privados de libertad. En cerca de una década atender a más de veinte mil personas privadas de libertad bajo este modelo de gestión penitenciaria es un



importante avance, empero aun quedan un poco más de diecisiete mil personas, a la fecha, que deben ser incorporadas bajo las actividades que plantea el “Yo Cambio”. El gráfico a continuación muestra la

evolución de la población penitenciaria en los últimos tres años, y su relación con la cantidad y porcentaje de privados de libertad que han participado en el “Yo Cambio”.

Gráfico 6.
Evolución de población privada de libertad y cantidad y porcentaje de privados de libertad en “Yo Cambio”, 2016-2018*



Fuente: Iudop, 2014; Andrade y Carrillo, 2015 y DGCP, 2018
* Datos de año 2018 al mes de junio en ambos casos

En el año 2015, tanto la Política Nacional de Justicia y Convivencia como la Política Penitenciaria tuvieron un instrumento complementario para su ejecución, el Plan El Salvador Seguro (PESS), el cual esta programáticamente articulado con el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 y otras estrategias y convenios que el Gobierno ha suscrito en materia de seguridad. El PESS es un producto del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC) organismo conformado por entidades gubernamentales y distintos actores sociales como: iglesias, medios de comunicación, organizaciones de sociedad civil, universidades y cooperación

internacional. Dentro de su tercer eje denominado, rehabilitación y reinserción, el PESS ha establecido la meta de ampliar la cobertura del modelo “Yo Cambio” al 90% de la población privada de libertad, en un periodo de cinco años, desde 2015 hasta 2019 (GOES; 2015 b). Por lo tanto, según esta meta, el MJSP y la DGCP tienen que cumplir un 35.2% de alcance del “Yo Cambio” en menos de un año, periodo en el que concluye la administración del actual Gobierno.

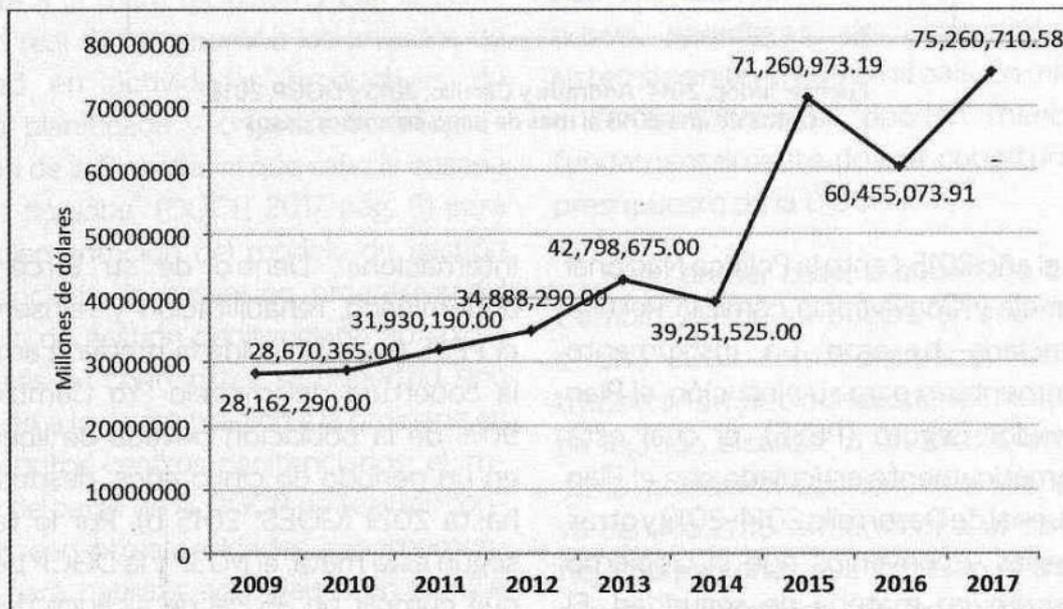
La segunda limitante que condiciona la cobertura del modelo es la presupuestaria. En este punto, es importante reconocer

que en el periodo 2009–2013 se registró un sostenido incremento en el presupuesto asignado a la DGCP. Sin embargo, desde el año 2014 han existido importantes fluctuaciones en la asignación presupuestaria para esta dependencia del Ejecutivo. En algunos casos, los incrementos del periodo obedecen a la ejecución de préstamos extranjeros concentrados en el ámbito de la adecuación y construcción de infraestructura carcelaria. Sin embargo, en algunos casos la ejecución de algunos programas que se están implementando en el marco del modelo “Yo Cambio” tienen una importante dependencia de fondos externos, lo cual restringe tanto su continuidad a largo plazo como la posibilidad de ampliarlas a la totalidad de la población reclusa. Aunado a

lo anterior, el Gobierno salvadoreño en el último quinquenio ha tenido importantes dificultades presupuestarias derivadas del nivel de endeudamiento, a inicios de 2018 el Banco Central de Reserva divulgó que el nivel de la deuda pública representaba el 65.6% de la producción nacional, dificultando la obtención de nuevos préstamos externos (Cea, 2018), siendo este un importante factor a la hora de que el Ejecutivo distribuya su presupuesto en cada una de sus dependencias, incluida la DGCP; principalmente porque el financiamiento de una parte de las actividades de seguridad son financiadas a través de empréstitos. El gráfico a continuación muestra la evolución del presupuesto asignado a la DGCP durante el periodo 2009–2017.

Gráfico 7.

Presupuesto asignado a DGCP, 2016–2017 (En dólares)



Fuente: Andrade y Carrillo, 2015 y DGCP, 2018

Vinculado a las limitantes anteriores y tal como se mencionó con anterioridad, la progresividad del régimen penitenciario requiere de una evaluación permanente e individualizada de las personas privadas

de libertad esto significa que para la DGCP es indispensable contar con el personal calificado y necesario para conformar los Equipos Técnicos Criminológicos como entes encargados de dicha evaluación. El



avance registrado hasta el momento en la actualización de los expedientes de la población penitenciaria ha sido posible por la disposición de ayuda de organismos de cooperación internacional; sin embargo, la temporalidad de este apoyo condiciona significativamente alcanzar la totalidad de los expedientes de la población interna en el mediano plazo y con ello la incorporación de más privados de libertad al modelo “Yo Cambio”.

Finalmente, el principal retroceso en nueve años de surgimiento del “Yo Cambio” en el sistema penitenciario salvadoreño ha sido la aprobación del Decreto Legislativo N° 321, el primero de abril del año 2016 que habilitó las “Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión”. Esta normativa representó una de varias acciones en materia de seguridad impulsada por el actual Gobierno. En materia penitenciaria, constituyó la herramienta que permitió a las autoridades asegurar el aislamiento e incomunicación de seis centros penitenciarios a nivel nacional⁷: Cojutepeque, Quezaltepeque, Ciudad Barrios, Izalco y los centros penitenciarios de seguridad de Zacatecoluca y San Francisco Gotera.

Una serie de acciones fueron implementadas dentro del sistema penitenciario en el marco de estas disposiciones, entre ellas: la construcción de nuevos centros temporales de reclusión para reos de baja peligrosidad⁸, el traslado de reos como

función del MJSP, el encierro permanente en celdas, la suspensión de las visitas familiares y la restricción de las visitas de realizadas por los abogados defensores, la potestad del MJSP de habilitar medidas propias del Estado de emergencia durante la vigencia del decreto, entre otras (A.L., 2016).

Los centros en los que actualmente se aplican las medidas extraordinarias, nombre con el que es mejor conocido el Decreto N° 321, son aquellos cuya población es eminente pandillera. Investigaciones previas han señalado con anterioridad que entre las características de las cárceles destinadas a la reclusión de pandilleros se han advertido las “condiciones deplorables respecto al resto [de centros penitenciarios], no solo debido a sus elevados niveles de hacinamiento, producto del continuo ingreso de pandillas a las cárceles, sino al abandono sistemático y deliberado por parte del Estado” (Iudop, 2014, pág. 128); así como también una “menor presencia de personal técnico y mayor ausencia de programas de rehabilitación y reinserción” (Iudop, 2014, pág. 128).

Este segmento de la población penitenciaria ha sido excluido y marginado por las distintas administraciones penitenciaria históricamente y la implementación del modelo de gestión penitenciaria “Yo Cambio” no ha sido la excepción. Autoridades penitenciarias han manifestado que para optar a los distintos programas que contiene la política penitenciaria y este modelo la ley exige ciertos requisitos, los cuales no pueden ser cumplidos por estos grupos debido a su tratamiento dentro de la legislación penal y procesal penal, lo que tiene como resultado inmediato quedar al

7 En junio de 2016, la DGCP clausuró el centro penitenciario de Cojutepeque y las disposiciones transitorias quedaron vigentes para los cinco penales restantes.

8 Se refiere al centro de detención menor La Esperanza

margen de la mayoría de los programas (Molina, 2015).

Las medidas extraordinarias han representado, para la población pandillera recluida en el sistema penitenciario salvadoreño, el recrudecimiento de su estigmatización, de su exclusión y han sido una autorización para la violación sistemática de sus derechos humanos (UCA, 2018 y Cardenal, 2018). A la luz de la información oficial sobre el inicio de ejecuciones del “Yo Cambio”, proporcionada por la DGCP, resulta llamativo que los centros que actualmente se encuentran bajo esta regulación especial no hayan iniciado actividades en el marco del modelo.

Dos casos de especial relevancia de la obstaculización de estas disposiciones en la ampliación de la cobertura del modelo “Yo Cambio” son los de los centros preventivos y de cumplimiento de penas de Quezaltepeque y de Chalatenango. En el primero se reportó que la suspensión del inicio de actividades del “Yo Cambio” se debió a la ejecución de los trasladados masivos impulsados por el MJSP y ejecutados por la DGCP, en los cuales fueron reubicados los privados de libertad que fungirían como coordinadores y monitores dentro de los programas. En el segundo, aunque había modestas iniciativas de privados de libertad incorporados en actividades de panadería y crianza de aves, la entrada en vigencia del Decreto N° 321 obligó a suspenderlas, evitando así la incorporación en estas a más miembros.

Otro elemento de retroceso propiciado por estas disposiciones es el traslado de atribuciones propias de la DGCP al MJSP, la invisibilización de la contraloría

judicial frente a las actuaciones de la administración penitenciaria y las restricciones para la supervisión de la vigilancia penitenciaria que por mandato constitucional debe ejercer la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH).

El MJSP ha concentrado atribuciones que son competencias propias de la DGCP a través de los Equipos Técnicos Criminológicos y los Consejos Criminológicos Regionales y Nacional, principalmente en relación a los traslados, pues se ha señalado que muchos de ellos han sido ordenados sin tener una evaluación técnica que los justifique. Además, en relación a la aplicación discrecional de las medidas del Estado de emergencia de parte del MJSP la posibilidad de modificación o anulación de parte de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena se ha visto restringida. Por su parte funcionarios de la PDDH han expresado públicamente las dificultades que han tenido desde la implementación de las medidas extraordinarias para supervisar el cumplimiento de los derechos humanos de los privados de libertad en estos recintos y del incremento de denuncias de familiares de internos relacionadas a restricciones arbitrarias de tratamientos médicos, a suspensiones de consultas médicas, a tratos crueles y degradantes, entre otras (Idhuca, 2018).

El Decreto N° 321 ha tenido, hasta el momento dos prorrogas, actualmente se discute una propuesta en la Asamblea Legislativa que busca que estas disposiciones sean de carácter permanente e incorporadas en la Ley Penitenciaria. De hacerse concretarse este escenario, se trastocaría el espíritu de la legislación



penitenciaria respecto al “reconocimiento de los derechos humanos y garantías fundamentales de las personas privadas de libertad” (Martínez en Andrade y Carrillo, 2015, pág. 5), a la obligación constitucional

del Estado de favorecer la rehabilitación y resocialización de la población carcelaria sin distinción y de la finalidad que debe perseguir la pena de prisión (Andrade y Carrillo, 2015, pág. 6).

IV. A manera de conclusión

Estas líneas ofrecen un panorama general de la situación actual del modelo de gestión penitenciaria salvadoreño “Yo Cambio”, sus antecedentes y origen, su configuración y la cobertura que hasta el momento ha registrado. Este modelo de gestión penitenciaria modifica la forma de concebir tanto la rehabilitación como la finalidad de la pena de prisión.

El origen del “Yo Cambio” materializó el espíritu garantista de la legislación penitenciaria y ha permitido su continuidad por cerca de una década. El incremento del 64% de la población penitenciaria participante en las actividades del modelo de gestión penitenciaria y el aumento del 872.8% de personas que han participado en Granjas penitenciarias son un indicador de su atractivo para la población penitenciaria y de sus potencialidades si el modelo llega a implementarse a la totalidad del sistema. En este sentido, la configuración de este modelo de gestión penitenciaria tanto para las fases de confianza y semilibertad como para la fase ordinaria del régimen penitenciario propicia su ampliación.

La potenciación, en los últimos años, del trabajo y apoyo a la comunidad a través de diversos convenios de cooperación interinstitucional le ha otorgado un beneficio directo a la ciudadanía y representa una oportunidad para modificar tanto los prejuicios sociales respecto a la ejecución

de la pena de prisión como la estigmatización de la población penitenciaria.

La creación del SIPE, la puesta en marcha del Plan Cero Corrupción y el Plan Cero Dinero, así como los esfuerzos de la DGCP para poner a disposición de la población reclusa distintas modalidades educativas tanto técnicas como de nivel superior constituyen iniciativas sin precedentes en la historia del sistema penitenciario salvadoreño. La continuidad, consistencia y permanencia de estas acciones propiciarán la consolidación del modelo de gestión penitenciaria “Yo Cambio”.

Sin embargo, la coherencia de la legislación con el modelo de gestión penitenciaria enfrenta condicionantes y retrocesos. Su cobertura apenas alcanza a un poco más de la mitad de la población penitenciaria y está condicionada por el aumento exponencial de la población penitenciaria en la última década. Además, su continuidad enfrenta importantes retos presupuestarios a la luz del incremento de la deuda pública en el país y la dependencia de fondos externos para la continuidad a largo plazo de algunos programas y estrategias.

En este sentido, la aprobación de las medidas extraordinarias contempladas en el Decreto Legislativo N° 321 representan un importante retroceso al respecto de

los derechos humanos de la población penitenciaria, refuerza la segregación de la población penitenciaria perteneciente a pandillas y trunca sus posibilidades de rehabilitación. Además, de trastocar las funciones, atribuciones y competencias de los distintos actores gubernamentales en materia penitenciaria. A largo plazo, el manejo mediático de las autoridades

sobre las medidas extraordinarias y incongruencia con la implementación del modelo de gestión penitenciaria pueden abonar al desprecio y desinterés de la sociedad salvadoreña hacia la población penitenciaria en general y reduciéndose así el merito de la creación del “Yo Cambio”, invisibilizando las buenas prácticas que se han expuesto en este trabajo.

Bibliografía

Aguilar, J. (2007) *Apanteos. Reflejo de la crisis penitenciaria*. Instituto Universitario de Opinión Pública. (mimeo)

Andrade, L. y Carrillo, A. (2015) *El sistema penitenciario salvadoreño y sus prisiones*. Instituto Universitario de Opinión Pública. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. El Salvador: Talleres Gráficos UCA. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/El-Sistema-penitenciario-salvadore%C3%B1o-y-sus-prisiones.pdf> el 3 de junio de 2018

Asamblea Legislativa [A.L.] (1997) *Ley Penitenciaria*. Decreto Legislativo N° 1027, D.O. N° 85, Tomo N° 335 del 13 de mayo de 1997. Recuperado de: <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/23> el 29 de julio de 2018

Asamblea Legislativa [A.L.] (2016) *Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión*. Decreto Legislativo N° 321, D.O. N° 59, Tomo N° 411 del 01 de abril de 2016. Recuperado de: <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/2741> el 31 de julio de 2018

Cardenal, R. (2018) *Alternativa a las medidas extraordinarias*. Opinión UCA. (12 abril 2018). Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-5362> el 09 de agosto de 2018

Cea, M. (2018) *Deuda pública total representa 65.6 % de producción nacional*. Diario El Mundo. El Salvador. Recuperado de: <http://elmundo.sv/deuda-publica-total-representa-65-6-de-produccion-nacional/> el 6 de agosto de 2018

Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación [CIDA] (2007) *Los desafíos 2007* en Informativo Semanal Proceso. Año 27, N° 1224, 10 de enero de 2007. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/articulos/PR65.pdf> el 16 de julio de 2018

Chávez, G. (2016) *Piden más ventanillas para atención de “Plan Cero Pisto”*. Diario El Mundo. El Salvador. 15 enero de 2016. Recuperado de: <http://elmundo.sv/piden-mas-ventanillas-para-atencion-de-plan-cero-pisto/> el 29 de junio de 2018



Dirección General de Centros Penales [DGCP] (2011 a) *Política Penitenciaria de El Salvador*. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. El Salvador: Troqueles Gráficos

Dirección General de Centros Penales [DGCP] (2011 b) *Implementación del plan cero corrupción*. Dirección General de Centros Penales. Sitio web oficial. Recuperado de: <http://www.dgcp.gob.sv/index.php/institucion/marco-institucional/sistema-de-calidad/plan-cero> 10 de agosto de 2018

Dirección General de Centros Penales [DGCP] (2016) *Memoria de Labores de junio de 2015 a mayo de 2016*. Dirección General de Centros Penales. Recuperado de: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgcp/documents/memorias-de-labores> el 20 de julio de 2018

Dirección General de Centros Penales [DGCP] (2017 a) *Memoria de Labores de junio de 2016 a mayo de 2017*. Dirección General de Centros Penales. Recuperado de: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgcp/documents/memorias-de-labores> el 20 de julio de 2018

Dirección General de Centros Penales [DGCP] (2017 b) *Manual de gestión penitenciaria Yo Cambio*. Dirección General de Centros Penales. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (Enero 2017).

Dirección General de Centros Penales [DGCP] (2016-2018) *Estadísticas penitenciarias del Programa Yo Cambio*. Dirección General de Centros Penales. Oficina de Información y Respuesta

Dirección General de Centros Penales [DGCP] (2018) *Apertura de Centro Especial de Salud para Privados de Libertad que sufren Enfermedades Crónicas*. Dirección General de Centros Penales. Recuperado de: <http://www.dgcp.gob.sv/index.php/novedades/noticias/1960-apertura-de-centro-especial-de-salud-para-privados-de-libertad-que-sufren-enfermedades-cronicas> el 08 de agosto de 2018

Dirección General de Centros Penales [DGCP] (s/f a) *100 privados de libertad participan en campaña "Yo Limpio las playas de El Salvador"*. Dirección General de Centros Penales. Recuperado de: <http://www.dgcp.gob.sv/index.php/novedades/noticias/2024-100-privados-de-libertad-participan-en-campana-yo-limpio-las-playas-de-el-salvador> el 08 de agosto de 2018

Dirección General de Centros Penales [DGCP] (s/f b) *125 internas comienzan cuarto ciclo de cocina en Ilopango*. Dirección General de Centros Penales. Recuperado de: <http://www.dgcp.gob.sv/index.php/novedades/noticias/1955-125-internas-comienzan-cuarto-ciclo-de-cocina-en-ilopango> el 09 de agosto de 2018

Gobierno de El Salvador [GOES] (2015 a) *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*. El Salvador: Productivo, Educado y Seguro. Gobierno de El Salvador. Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf> el 25 de junio de 2018

Gobierno de El Salvador [GOES] (2015 b) *Plan El Salvador Seguro*. Gobierno de El Salvador. Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/El-Salvador-Seguro.pdf> el 23 de junio de 2018

Instituto de Derechos Humanos de la UCA [Idhuca] (2018) *La situación del sistema penitenciario salvadoreño*. Radio Revista Sembrando futuro. 9 de agosto 2018

Instituto Universitario de Opinión Pública [Iudop] (2014) *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio y mano dura militar*. Aguilar, J. [Coord.] Instituto Universitario de Opinión Pública. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. El Salvador: Talleres Gráficos UCA. Recuperado de: http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/libro_la_situaci%C3%B3n_de_la_seguridad.pdf el 3 de junio de 2018

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública [MJSP] (2010) *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Gobierno de El Salvador. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10434.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10434> el 3 de junio de 2018

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública [MJSP] (2013) *Informe de Rendición de Cuentas. Junio 2009 a Julio 2013*. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Gobierno de El Salvador. Recuperado de: <http://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgcp/documents/rendicion-de-cuentas> el 23 de junio de 2018

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública [MJSP] (2014) *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019*. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Gobierno de El Salvador. Recuperado de: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:q1Rr50Q02REJ:www.transparencia.gob.sv/institutions/mjsp/documents/212420/download+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=sv> el 3 de junio de 2018

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública [MJSP] (2015) *Informe de Rendición de Cuentas. Junio 2014 a Julio 2015*. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Gobierno de El Salvador. Recuperado de: <http://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgcp/documents/rendicion-de-cuentas> el 23 de junio de 2018

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública [MJSP] (2017) *Inauguran Granja de rehabilitación penitenciaria en Zacatecoluca*. Noticias. Página web oficial de MJSP. Recuperado de: <http://www.seguridad.gob.sv/inauguran-granja-de-rehabilitacion-penitenciaria-en-zacatecoluca/> el 21 de julio de 2018

Molina, Ó. (2015) *Estado del sistema penitenciario salvadoreño* Ponencia presentada en Foro Violencia juvenil, criminalidad y sistemas penitenciarios en el Triángulo Norte centroamericano organizado por Centro Green de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de la Universidad Internacional de Florida, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y el Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la UCA (7 de julio de 2015). Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-3783> el 23 de junio de 2018



Órgano Ejecutivo [Ó.E.] (2000) *Reglamento General de la Ley Penitenciaria*. Decreto Legislativo N° 95, D.O. N° 215, Tomo N° 349 del 16 de noviembre del 2000. Recuperado de: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgcp/documents/reglamento-de-la-ley-principal> el 29 de julio de 2018

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas [UCA] (2018) *Ante la petición de que algunas medidas extraordinarias se conviertan en ordinarias, reformando así la Ley Penitenciaria*. Editorial UCA. (09 agosto 2018). Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/noticias/pronunciamiento-5525> el 09 de agosto de 2018

Verdad Digital [VD] (2017) *Inauguran centro de detención menor en Mariona*. Periódico Digital Verdad Digital. 8 de diciembre de 2017. <https://verdaddigital.com/index.php/social/21693-21693> el 30 de julio de 2018

RESUMEN

El objetivo de este artículo es demostrar que el sistema penitenciario salvadoreño enfrenta la violencia y el terrorismo. El mayor desafío de la política de seguridad ciudadana (la vida) enfrentar la violencia es en la educación, la salud y el empleo y el sistema. También el Estado ha desarrollado una política de seguridad del delito por el sistema de detención y el sistema de detención. El resultado de la violencia de los cárceles ha generado un nivel de violencia en el sistema de detención y el sistema de detención. El resultado de la violencia de los cárceles ha generado un nivel de violencia en el sistema de detención y el sistema de detención.

Palabras clave: violencia, víctimas, terrorismo, sistema penitenciario, salvador.

Abreviaturas

- Am. Américas
- Cárceles de El Salvador
- COMCAVITRANS Asociación Civil de la UCA
- Mujeres y niñas del El Salvador
- CPE Centro de Estudios Penales
- IDHUCA Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"