

# CONSEJO PARA LA REFORMA PENITENCIARIA

## *RECOMENDACIONES PARA UNA NUEVA POLÍTICA PENITENCIARIA*

Santiago, Marzo de 2010.



## PRESENTACIÓN

En junio de 2009, el Ministerio de Justicia convocó a un consejo intersectorial con el fin de generar un espacio de reflexión que permitiera consolidar una propuesta de política penitenciaria de cara al bicentenario de la República. Este “Consejo para la Reforma Penitenciaria” fue conformado por reconocidos académicos y expertos de diversas instituciones<sup>1</sup>.

En los primeros 4 meses de funcionamiento de este Consejo, las sesiones se realizaron con todos los miembros convocados por el Ministro, en las cuales se dieron los principales lineamientos de las propuestas que se presentan en la primera parte del documento. Posteriormente, el grupo de académicos continuó las sesiones para elaborar en detalle el diagnóstico y recopilar todos los antecedentes necesarios para el mismo.

El Consejo se enfocó en tratar no sólo los problemas de la cárcel, sino de todo el sistema penitenciario, entendiendo que éste contempla tres regímenes –o modelos- de sanción: el sistema cerrado, el sistema abierto y el semiabierto<sup>2</sup>. Sin embargo, independiente del tipo de sistema en que se encuentren los penados, en todos ellos es obligación del Estado realizar intervenciones destinadas a la reinserción de los mismos, las cuales deberían implicar oportunidades de educación, trabajo, desarrollo cultural, actividades religiosas y contacto intensivo con la familia. La forma en que los condenados cumplen su pena (privados de libertad, en un régimen de libertad progresiva o cumpliendo su pena en libertad) no es obstáculo para que el Estado se exima de su obligación con el ciudadano condenado, a saber, entregarle los medios y herramientas para continuar su vida cumpliendo con la ley.

Así, luego de varios meses de trabajo, el Consejo presenta este informe que tiene como objetivo aportar con lineamientos para la formulación de una nueva política penitenciaria, una reforma modernizadora que supone racionalizar el uso y crecimiento de la cárcel,

---

<sup>1</sup> El Consejo para la Reforma Penitenciaria fue convocado por el Ministro de Justicia, Carlos Maldonado C. Por esa cartera de Estado participó como coordinadora, Ana María Morales, jefa de la División de Defensa Social y como sub-coordinador, Ignacio Castillo, jefe del Departamento de Adultos. Conformaron el Consejo el siguiente cuerpo académico: Lucía Dammert, directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile); Francisca Werth, directora ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana (FPC); Hugo Frühling, director del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile y Cristián Riego, director ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). El Consejo contó además con la presencia de Jorge Frei, subsecretario de Justicia, Patricio Rosende, subsecretario de Interior; Alejandro Jiménez, director de Gendarmería de Chile y Mónica Maldonado, fiscal de la Excelentísima Corte Suprema. Fungió como relatora de este Consejo, Liza Zúñiga, investigadora asistente del programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile y colaboraron en la redacción del informe Catalina Droppelmann, directora del área Sistema de Justicia y Reinserción de la FPC y Olga Espinoza, directora del área de Estudios Penitenciarios del CESC.

<sup>2</sup> El primero incluye a aquellas personas que se encuentran recluidas las veinticuatro horas, ya sea detenidas, procesadas, en prisión preventiva o condenadas, en cambio los dos sistemas restantes se aplican sólo a condenados. El sistema abierto incluye a aquellas a las que se les aplica alguna medida alternativa a la pena privativa o restrictiva de libertad o algún beneficio de reinserción social, es decir, el cumplimiento total o parcial de la pena se realiza en el medio libre. Por último, el sistema semiabierto está constituido por aquellas personas que cumplen su condena en un Centro de Educación y Trabajo (CET), aún cuando mantienen un régimen de privación de libertad.

aumentar y mejorar el sistema de penas alternativas a la prisión, mejorar los programas de reinserción conectando de mejor forma el accionar de diversas instituciones, tanto públicas como privadas, en una nueva institucionalidad. Se propone, entonces, modernizar el sistema penitenciario en su totalidad, para lo cual se realizan propuestas en siete áreas. La primera de ellas apunta a mejorar la estructura orgánica, mientras las restantes están relacionadas a una gestión mejorada y equilibrada del sistema penal en sus distintas modalidades actuales (sistema abierto, cerrado y post penitenciario).

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>I. PROPUESTAS .....</b>	<b>7</b>
(1) Fortalecer la institucionalidad del sistema penitenciario.....	7
(2) Fortalecer el sistema alternativo a la privación de libertad.....	15
(3) Favorecer la reinserción social en los recintos penitenciarios .....	16
(4) Fortalecer la reinserción social Post- Penitenciaria .....	17
(5) Racionalizar el uso de la privación de libertad .....	19
(6) Fomentar la existencia de controles externos de la ejecución penal.....	20
(7) Dar continuidad a las intervenciones del sistema penal para adolescentes cuando estos pasan al sistema adulto .....	21
<b>II. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PENITENCIARIO .....</b>	<b>22</b>
(1) Hacinamiento y sobrepoblación.....	22
(2) Aumento explosivo de la población penal .....	22
(3) Insuficiente inversión en infraestructura.....	25
(5) Estructura organizacional enfocada unívocamente en la seguridad .....	31
(6) Carencia de una oferta adecuada de reinserción .....	33
(7) Aumento de presupuesto sin resultados demostrables.....	36
(8) Falta perspectiva intersectorial en la gestión del sistema penitenciario .....	37
(9) Eliminación de antecedentes no implica reinserción .....	38
(10) Falta enfoque territorial en los programas post penitenciarios .....	38
(11) Aumento de penas privativas de libertad .....	40
(13) Escaso control de la ejecución de penas .....	42

## INTRODUCCIÓN

En la última década ha habido una importante utilización del sistema penal –y en particular de la pena privativa de la libertad- como herramienta para resolver conflictos jurídico-penales. Así, es evidente que al generarse interés público por determinadas conductas que aparecen como reprochables para la opinión pública, una de las primeras medidas –sino la única- que se propone para enfrentarlas es la respuesta penal y en particular la cárcel. Y ella, aunque necesaria en muchos casos, dista mucho de ser una buena respuesta para resolver la conflictividad social, porque siempre llega ex post y, además, porque es difícil evaluar la capacidad que tenga de poder disuadir a otros para que eviten realizar tal conducta.

Si bien la situación de sobrepoblación y hacinamiento ya ha sido evidenciada en diversos estudios, la política carcelaria no ha avanzado en el diseño integral de estrategias para enfrentar este problema, sino que se ha concentrado, principalmente en la última década, en los programas de construcción de cárceles, ya sean públicas o concesionadas. Asimismo, es importante destacar que en el último tiempo ha habido un énfasis presupuestario en el control y la seguridad, evidenciado en la progresiva ampliación de la planta de gendarmes. Sin embargo, no se ha puesto el mismo énfasis en los sistemas abierto y semiabierto y en los programas dedicados a la reinserción y rehabilitación, aún cuando todos ellos son igualmente importantes y eficientes para descongestionar el sistema penitenciario. Si bien la construcción de más cárceles es una medida que en el corto plazo alivia un sistema penitenciario sobrepasado y ayuda a renovar los recintos, el sistema abierto ofrece más espacios y facilidades para el desarrollo de un régimen de rehabilitación y reinserción.

Otro antecedente importante es que el sistema carcelario ha tenido un aumento presupuestario importante, este incremento no se ha visto reflejado en resultados como la disminución de la reincidencia o de la sobrepoblación. Así, continúa siendo el sector más débil de las instituciones vinculadas a la seguridad y el que menos se ha modernizado, siendo además receptor de las acciones de otras instituciones, por medio del aumento de condenados<sup>3</sup>.

La prestación de servicios de apoyo al proceso de tránsito entre la cárcel y la libertad actualmente es sumamente precaria, lo que facilitaría la reincidencia, por lo que resulta necesario contar con una institucionalidad que facilite el diálogo interinstitucional e intersectorial, buscando resultados efectivos en términos de reintegración social y reducción de la reincidencia. En medio de un proceso de crecimiento ilimitado de la demanda por plazas en las cárceles, las deficiencias del sistema no pueden abordarse únicamente por medio de reformas estructurales, sino que también a través de un cambio en la gestión de éste.

---

<sup>3</sup> Tanto Carabineros de Chile como la Policía de Investigaciones han tenido procesos modernizadores que han implicado mejoras en infraestructura, aumento de planta de personal y nuevos planes de acción. La creación del Ministerio Público por su parte ha modernizado y agilizado la gestión de la justicia.

Los lineamientos que se presentan tienen como eje central la reinserción de los penados, para la cual se requiere de modificaciones en la estructura y gestión del sistema y del trabajo coordinado entre diversos organismos, más allá del ámbito propio del Ministerio de Justicia y de Gendarmería. Es por sobre todo, un trabajo interinstitucional e intersectorial. En efecto, la experiencia comparada indica que el proceso de reinserción social de una persona condenada es un fenómeno extremadamente complejo, que requiere la voluntad y el compromiso de una serie de instituciones estatales y privadas. En su gran mayoría las personas que pasan por el sistema penitenciario provienen de los estratos sociales más vulnerables, quienes sufren de importantes carencias, educacionales, familiares, de acceso a vivienda, a salud, de habilidades laborales o de procesos de conocimiento y adecuación normativa, todo lo cual requiere, para un trabajo exitoso, de distintas instituciones, públicas y privadas.

El objetivo de reinsertar o rehabilitar a quienes cumplen una pena debe ser un eje transversal en todas las etapas de la ejecución penal, desde que el sujeto comienza a cumplir su condena, siendo además la progresividad de la pena un medio para la rehabilitación y no un premio. Para conseguir aquello debe profundizarse el trabajo coordinado entre los sistemas (cerrado, abierto y post penitenciario) y promover la implementación de una institucionalidad acorde con ellos.

En el presente documento no se propone reformular los sistemas existentes de control penal, sino mejorar su coordinación y los programas de reinserción que cada uno implementa, así como perfeccionar los sistemas de control de las penas, especialmente las alternativas a la prisión, cuyo descrédito radica principalmente en su falta de supervisión. Para ello se propone una orgánica especializada en el tema, capaz de actuar en los tres sistemas, con enfoque territorial y cooperación intersectorial.

De acuerdo a lo anterior, el informe consta de dos partes. La primera de ellas contiene las propuestas -consensuadas con todos los miembros del Consejo- y que están enfocadas en 7 aspectos, a saber: fortalecer la institucionalidad del sistema penitenciario, mejorar el sistema alternativo a la prisión de libertad, favorecer la reinserción social en los recintos penitenciarios y en la fase post penitenciaria, racionalizar el uso de la privación de libertad, fomentar la existencia de controles externos en la ejecución penal y finalmente, otorgar continuidad a las intervenciones con jóvenes que pasan del sistema penal adolescente al adulto.

En tanto, la segunda parte del informe contiene un diagnóstico general de la situación penitenciaria en Chile<sup>4</sup>, conteniendo antecedentes de los principales problemas que tienen actualmente la administración de las cárceles y la ejecución de las penas. Este diagnóstico

---

<sup>4</sup> Cabe aclarar que el presente informe no pretende entregar un diagnóstico acabado y completamente fundamentado en estadísticas y datos empíricos, sin embargo, se hizo tomando en cuenta antecedentes basados en la experiencia y opinión experta de quienes componen el equipo de trabajo. En efecto, todos los integrantes convocados al Consejo, principalmente del mundo académico y de la sociedad civil, fueron seleccionados por su trabajo en materias penitenciarias lo que le otorga el grado de credibilidad suficiente tanto al diagnóstico de la realidad penitenciaria, como a las propuestas finales.

fue elaborado por los miembros del Consejo pertenecientes a instituciones dedicadas a la investigación en el tema –CEJA, CESC, FLACSO y Paz Ciudadana- y por lo tanto suscrito solamente por aquellos. Sus conclusiones apuntaron a destacar las siguientes situaciones: persistencia de hacinamiento y sobrepoblación, aumento explosivo de la población penal y del uso de penas privativas de libertad, insuficiente inversión en infraestructura, medidas alternativas poco eficientes, enfoque en seguridad penitenciaria por sobre la reinserción, aumento de presupuesto sin resultados demostrables, escaso enfoque intersectorial y territorial, problemas en la continuidad de las intervenciones con adolescentes que pasan al sistema adulto e insuficiente control jurisdiccional de la ejecución de las penas.

En definitiva, este informe plantea que la política penitenciaria debe estar centrada no sólo en el control, sino que también en la reinserción, pues ambas perspectivas son complementarias, no excluyentes. Así, se propone que los criterios para conseguir la conjugación de estas dos grandes funciones (en la actualidad centradas en Gendarmería) sean la separación de las funciones del sistema penal en control y reinserción, que permitirá mejorar la gestión; la intersectorialidad, para darle integralidad a los programas; y la transparencia, que permitirá abrir un sistema -por esencia cerrado- a la supervisión externa.

## I. PROPUESTAS

### (1) Fortalecer la institucionalidad del sistema penitenciario

El desarrollo del sistema penitenciario ha estado dominado por la lógica punitiva en lugar de estimular la reinserción y disminuir la reincidencia. Así, el desarrollo orgánico de Gendarmería, la distribución presupuestaria, la formación del personal y el limitado uso de penas alternativas han configurado un sistema sobrepoblado que entrega escasas posibilidades de rehabilitación a los delincuentes.

#### 1.1 Instalar una política de reinserción

Frente a la serie de problemas relativos tanto al encierro como al medio libre, se hace necesario potenciar la perspectiva de reinserción. Una política con énfasis en este aspecto debe abordar los tres subsistemas (cerrado, abierto y post penitenciario) bajo una mirada integral, es decir, que la perspectiva de reintegración se amplíe a todos los subsistemas. Lo que existe actualmente es dispersión de los programas, no una política integral. Si bien una política en este sentido debe eventualmente coordinarse con la futura subsecretaría de prevención del Ministerio del Interior, debe radicarse en el sector justicia<sup>5</sup>, para que la reinserción sea contemplada en cada etapa del penado, desde la condena hasta el egreso, de lo contrario, continuarán siendo ámbitos separados.

Una nueva política en este sentido conlleva requisitos como: (i) fortalecer el personal dedicado a reinserción en el medio libre, destacando la misión y visión diferente respecto del control y la seguridad penal; (ii) independizar el presupuesto para reinserción respecto del presupuesto de Gendarmería; (iii) contar con oferta programática pública y privada, donde la institución y la gestión dependan del Estado, pero la implementación local se pueda externalizar; y (iv) realizar un levantamiento de información de la oferta pública disponible y un estudio del perfil de los condenados para determinar los servicios y programas necesarios. Asimismo, para mejorar esta gestión se debe tener más experticia en perfiles criminológicos de la población penal, información con la cual se puede planificar mejor el presupuesto y la oferta programática.

Los principios que deben guiar esta política son:

- Evaluación y planificación permanentes.
- Intersectorialidad<sup>6</sup>
- Interinstitucionalidad y cooperación público-privada<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Si bien en el Consejo no hubo unanimidad respecto de la dependencia del Ministerio de Justicia de esta nueva estructura, para efectos de este informe se presentan dependiendo de mencionado ministerio.

<sup>6</sup> Se refiere a la necesaria colaboración y coordinación en los distintos servicios que debe proveer el Estado (v.gr. salud, educación, empleo, vivienda, entre otros).

<sup>7</sup> Se refiere a la necesaria coordinación entre los distintos organismos que participan en el proceso penal (Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Poder Judicial, Gendarmería, entre otros), como a otros



- Intervención individual
- Incorporación de familias, comunidad y víctimas
- Control externo de la actividad penitenciaria y transparencia
- Incorporación de una oferta programática basada en la evidencia, que tenga impacto en la reincidencia

## **1.2 Modificar la estructura institucional**

Para tratar de mejor forma los problemas que afectan tanto al sistema abierto como al cerrado, es necesario generar una instancia encargada de entregar los lineamientos de los programas de reinserción y supervisar las prestaciones, beneficios y controles de las personas condenadas, tanto en el sistema cerrado como abierto<sup>8</sup>. Así, existirá un diálogo y un trabajo diferenciado y al mismo tiempo mancomunado entre el ámbito intra carcelario y post penitenciario. Así también se apuntará a un mayor equilibrio entre los efectos disuasivos e inhabilitador de las penas y los espacios para la resocialización

De esa manera el cumplimiento de las penas será concebido como una cadena de prestaciones donde un ente superior supervise la provisión coordinada de esos servicios, orientados a evitar que los sujetos vuelvan a cometer un nuevo delito. Una nueva institución de este tipo generará una nueva cultura organizacional, mayor gobernabilidad del sistema y una nueva lógica de administración.

### **a. Características**

Con la finalidad de separar radicalmente la custodia de la rehabilitación de los internos, generar incentivos de especialización en determinadas áreas, permitir un adecuada focalización de los recursos en los distintos objetivos y, por sobre todo, permitir el mejoramiento –hoy inexistente- de otras políticas de control social a través de una institucionalidad profesional, es que se propone que Gendarmería de Chile se aboque exclusivamente a la custodia y seguridad de los internos y de las unidades penales y que una nueva institución se dedique especialmente a la reinserción social.

Lo anterior implica que la nueva institución abarque las actividades de reinserción y controle los mecanismos de progresividad de las penas privativas de la libertad<sup>9</sup>

---

servicios públicos, (como los municipios, patronatos de reos y registro civil) e instituciones privadas (tales como universidades, cámaras de comercio, etc.)

<sup>8</sup> Es necesario tener que presente que hubo opiniones discordantes entre los Consejeros, en cuanto a la necesidad de instalar una instancia coordinadora entre ambos sistemas.

<sup>9</sup> La progresividad de la pena, apunta a la idea de que la condena impuesta puede ser dividida en fases o grados con modalidades de ejecución de distinta intensidad en cuanto a sus efectos restrictivos. El condenado irá accediendo gradualmente a esas etapas de acuerdo a su evolución en el régimen (y en su caso en el tratamiento voluntariamente asumido) y se procurará la incorporación del interno a establecimientos penales abiertos y, en su momento, el egreso anticipado al medio libre a través de los institutos penitenciarios previstos. En nuestra legislación, se encuentra recogida vía reglamentaria, en el Reglamento de Establecimientos penitenciarios, plasmándose en la posibilidad de otorgar beneficios intrapenitenciarios, la libertad condicional y los traslados a los Centros de Educación y Trabajo, entre otros.

(otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios y de postulación a la libertad condicional), supervisando su consecución; controle el cumplimiento de las penas no privativas de libertad y a quienes están con alguna medida de control social formal (como una suspensión condicional del procedimiento, acuerdo reparatorio o una medida cautelar personal distinta a la prisión preventiva); supervise y/o controle a quienes se encuentran con libertad condicional; y acompañe el proceso de reinserción post penitenciario de las personas egresadas de la cárcel (desde la eliminación de los antecedentes, hasta la completa reintegración a la comunidad).

## **b. Orgánica**

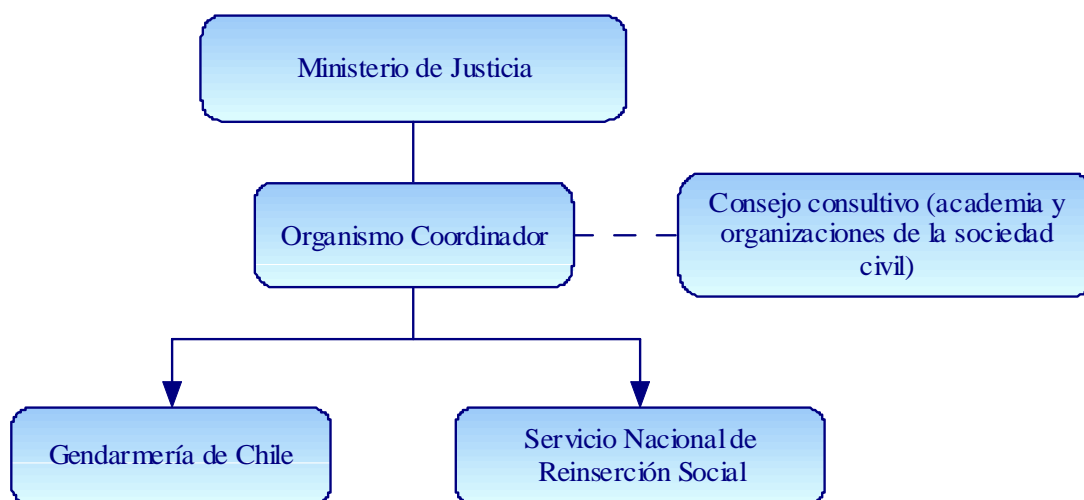
Para separar funciones se propone que Gendarmería permanezca como la institución encargada exclusivamente de la custodia de los internos y los penales y, paralelamente, se cree el “**Servicio Nacional de Reinserción Social**” para la supervisión de medidas alternativas y programas de reinserción. La propuesta sugiere que ambos dependerán del Ministerio de Justicia.

Además, resulta indispensable fortalecer una instancia superior –que podría tomar la forma de una nueva subsecretaría, consejo o a través del reforzamiento de una división- encargada de la coordinación de reformas, que ordene la secuencia de intervenciones, más allá de las diferencias entre los sistemas cerrado, abierto y semiabierto, y que compatibilice las actividades de custodia desarrolladas por Gendarmería y aquellas relativas a la reinserción, provistas por el nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social<sup>10</sup>. Esta instancia debería también encargarse de delinear las políticas públicas nacionales en materias penitenciarias y de reinserción social que han de adoptarse en todas las fases de las condenas; diseñar, aprobar y evaluar los modelos de tratamiento y los programas de reinserción social en los cuales el objetivo fundamental debería ser el de reducir la reincidencia. Esta estructura también debería tener una réplica en las regiones, donde puedan ejercer funciones de control y evaluación de la política nacional de reinserción social. Ello le permitiría diferenciar la población atendida de acuerdo sus características y magnitud en cada región.

---

<sup>10</sup> Al respecto es necesario tener presente, que la propuesta considera el modelo desarrollado en Gran Bretaña, donde se encuentra el *National Offender Management Service* (NOMS), como una agencia ejecutiva del Ministerio de Justicia, encargada de coordinar la acción del *Prison Service* (Servicio de Prisiones) y el *National Probation Service* (Servicio de Reinserción), instituciones que se encuentran bajo su alero. Sobre la forma que debiera adoptar este ente coordinador, no hubo acuerdo entre los consejeros, pudiendo diseñarse bajo cualquiera de las alternativas antes señaladas, aunque sí consideró necesaria su existencia.

### Ilustración 1 Propuesta orgánica de nueva institucionalidad en materia penal



Fuente: elaboración propia.

Bajo esta nueva estructura para el sistema penitenciario, el objetivo fundamental debería ser la disminución de la reincidencia<sup>11</sup>. Para eso el Ministerio de Justicia debe contar un equipo de profesionales encargados de realizar los estudios pertinentes, velar por las adecuadas coordinaciones y supervisar el funcionamiento de los servicios a su cargo. Para ello es recomendable instalar un consejo consultivo conformado por expertos de la academia y la sociedad civil, y en el que también deberán participar aquellas instituciones públicas vinculadas a las actividades de reinserción<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> En este sentido, es necesario tener presente que la disminución de la reincidencia no está directamente vinculada con la disminución de la victimización. Así, la actividad del Ministerio del Interior está vinculada a las áreas de prevención primaria y secundaria, dirigida a la población en general, generando las condiciones de inclusión en el tejido social y aquellas que dicen relación con la intervención en potenciales grupos de riesgo a través de las estrategias de prevención del delito que resulten adecuadas para, esto es la reducción de la victimización. De esa forma, la disminución de la victimización o del delito, dice relación con el conjunto de estrategias destinadas a la población en general y en riesgo, de manera de disminuir las posibilidades de que éstas cometan un delito. Labor distinta encontramos en la prevención terciaria, que se refiere a la intervención con sujetos que ya han cometido un delito, y donde las estrategias son diferentes, pues apuntan a que estos no vuelvan a cometerlo, mediante intervenciones adecuadas para lograr su reinserción social o a lograr su inocuización.

<sup>12</sup> Por ejemplo Ministerio de Educación, MIDEPLAN, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud, CONACE, entre otros.

### **c. Funciones**

Considerando lo anterior, se propone la siguiente distribución de funciones entre las instituciones subsistentes y las nuevas:

#### **Órgano encargado de la coordinación general de ambos servicios**

- a. Diseñar estrategias tendientes a disminuir la reincidencia.
- b. Realizar y/o licitar los estudios y efectuar propuestas legislativas o de implementación para materializar dichas estrategias.
- c. Delinear las políticas públicas en materia penitenciaria y de reinserción social.
- d. Actuar de nexo entre el sistema de justicia y las instituciones penitenciarias y de reinserción social.
- e. Mantener las coordinaciones entre Gendarmería de Chile y el Servicio Nacional de Reinserción Social.
- f. Fijar estándares nacionales para la provisión de servicios penitenciarios y de reinserción social.
- g. Aprobar la elaboración de bases y los contratos celebrados tanto por Gendarmería como por el Servicio Nacional de Reinserción para la provisión de sus servicios.
- h. Supervisar técnica y financieramente a ambos servicios.

#### **Gendarmería**

Conservará su rol de supervisor de las condiciones de seguridad de los distintos recintos penales, debiendo proporcionar el personal necesario y:

- a. Planificar la infraestructura de las unidades penales.
- b. Mantener las unidades penales estatales con sus servicios correspondientes y en el caso de los recintos concesionados, dar seguimiento técnico a los contratos de concesión carcelaria relacionados con temas de seguridad y orden.
- c. Formar y capacitar a los funcionarios de Gendarmería de Chile.
- d. Custodiar los recintos penales y las dependencias que requieran de ello (Tribunales de Justicia, centros de adolescentes infractores, entre otros).
- e. Evaluar el grado de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que se utilizan los recursos humanos, financieros y materiales del servicio.
- f. Promover la adopción de mecanismos de autocontrol en las unidades operativas de la organización.
- g. Verificar la existencia de adecuados sistemas de información en materia de seguridad, su confiabilidad y oportunidad.
- h. Propiciar y promover programas de prevención y de probidad administrativa a nivel de funcionarios y dependientes del concesionario.

En el caso de los centros de administración directa y de los concesionados, deberá:

- a. Generar políticas institucionales destinadas al fortalecimiento de la seguridad de los establecimientos penitenciarios del país.

- b. Asesorar, controlar y coordinar todas las acciones relativas a la seguridad personal y a los bienes institucionales.
- c. Mantener una coordinación constante para actualizar los procedimientos adoptados y los avances en materia de seguridad penitenciaria.
- d. Impartir las directrices que se estimen necesarias para las coordinaciones con los estamentos de tratamiento y administración que propendan al logro de los objetivos en materia de seguridad.
- e. Adoptar medidas preventivas frente a crisis en el ámbito penitenciario en el caso de motines, fugas, incendios, toma de rehenes u otras alteraciones que perturben el normal funcionamiento de los establecimientos penitenciarios.
- f. Proponer cursos de capacitación y especialización en materia de seguridad penitenciaria.
- g. Llevar un control estadístico de la población penal, que permita realizar proyecciones ante eventuales escenarios críticos futuros, con el objeto de adoptar medidas abortivas o de contingencia.

### **Servicio Nacional de Reinserción Social**

La institución propuesta, de carácter civil, independiente de Gendarmería, debiera tener como misión fundamental ejecutar las acciones necesarias para disminuir la reincidencia. Para lo cual debe diseñar, implementar y ejecutar una variada gama de sanciones y medidas de resocialización distintas a la cárcel, que sean creíbles frente a la opinión pública y a la propia cultura institucional interna del servicio. Esta agencia deberá estar orientada hacia la innovación, la permanente evaluación de los programas y la ampliación progresiva de los mismos, sobre la base de la acumulación de experiencias. Para lo anterior, tiene que constituirse como una institución altamente profesionalizada y con recursos suficientes para generar alianzas, tanto con el mundo privado como la sociedad civil, para el proceso de reinserción social.

La institución se hará cargo de las medidas alternativas de la ley n° 18.216, las actividades de reinserción en el ámbito intramuros y la intervención post penitenciaria, velando por la correcta ejecución de las medidas y sanciones y concreción del principio de la progresividad. Además, esta institución, debiera estar en condiciones de asumir el control y cumplimiento de las medidas cautelares personales distintas a la prisión preventiva (medidas del artículo 155 del CPP) y las salidas alternativas<sup>13</sup>. De esta manera sus funciones serán:

---

<sup>13</sup> En efecto, una de los ámbitos donde la Reforma Procesal Penal se ha cuestionado es en la aplicación de las medidas cautelares personales distintas a la prisión preventiva y a las salidas alternativas (en especial de la suspensión condicional del procedimiento) porque aquellas no cuentan con una institución orgánica y con la clara misión de asegurar su cumplimiento y son entregadas, muchas veces sin mayor justificación, a Carabineros de Chile o a la PDI.

- a. Proponer y ejecutar la supervisión de las medidas cautelares del art. 155, mediante la provisión de intervenciones cuyo objetivo fundamental sea asegurar su comparecencia al proceso penal.
- b. Proponer y ejecutar programas de tratamiento de consumo problemático de drogas o la realización de trabajos comunitarios, entre otros, destinados a dotar de contenido la suspensión condicional del procedimiento, junto con supervisar el cumplimiento de las condiciones impuestas.
- c. Proponer y ejecutar los programas de intervención de las personas condenadas a penas no privativas de libertad, debiendo procurar que las intervenciones que se efectúen sean diferenciadas conforme los perfiles de riesgo.
- d. Proponer y ejecutar los programas de intervención de las personas condenadas a penas privativas de la libertad, debiendo procurar que las intervenciones que se efectúen sean diferenciadas conforme los perfiles de riesgo.
- e. Controlar, conceder o denegar los beneficios y traslados que dicen relación con el mecanismo de progresividad (beneficios intrapenitenciarios y traslado a los CET) y proponer a aquellos usuarios que debieran ser objeto de la libertad condicional, a los jueces encargados de controlar la fase de ejecución penal.
- f. Controlar y supervisar a aquellos condenados con libertad condicional, bajo el régimen de delegados de libertad condicional, gestionando las redes intersectoriales y aquellas privadas destinadas a que el individuo pueda hacer uso de las prestaciones de salud, de educación, de capacitación laboral, de colocación laboral y de vivienda, junto con fomentar el trabajo con sus familias y la comunidad.
- g. Proponer y ejecutar la realización de programas de reintegración social post-penitenciarios, destinados a personas que hayan cumplido su condena y que necesiten apoyo, gestionando las redes intersectoriales y aquellas privadas destinadas a que el individuo pueda hacer uso de las prestaciones de salud, de educación, de capacitación laboral, de colocación laboral y de vivienda, junto con fomentar el trabajo con sus familias y la comunidad.
- h. Realizar el seguimiento técnico a los contratos de concesión en lo referido a reinserción social.

Las actividades señaladas en las letras a, b, c, d, f y g podrán ser realizadas directamente o externalizadas, preferente hacia organizaciones sin fines de lucro.

Respecto de los programas de reinserción deberá:

- a. **Mejorar la oferta programática** para que de sustento real a los objetivos de asistencia, rehabilitación y reinserción de las penas alternativas. Estas intervenciones deberán:
  - Centrarse en las necesidades criminógenas y en los factores protectores de cada sujeto en particular, establecidos a partir de una evaluación exhaustiva que utilice instrumentos estandarizados.
  - Tener la duración e intensidad necesarias.
  - Dar seguimiento, acompañamiento y control adecuado según nivel de riesgo de reincidencia.
  - Integrar a la familia y a la comunidad.

- Tener un enfoque de integridad, con un modelo teórico de base, entrenamiento del personal y procedimientos estandarizados.
- Utilizar una oferta programática basada en la evidencia que impacte en la reincidencia delictual futura.

b. **La oferta de reinserción debiera responder a un modelo integral** pensado desde una base general para todo condenado, que vaya más allá de lo que actualmente configura esta oferta programática (educación, capacitación laboral y tratamiento de adicciones), es decir:

- Familia e integración social
- Educación y capacitación laboral.
- Intervención en la conducta delictual y factores asociados.
- Salud mental y drogas.

La lógica detrás del “Servicio Nacional de Reinserción Social” es que la persona cuente desde el primer contacto con el sistema de justicia, con un oficial o delegado a cargo, que tenga base local o comunitaria y sea el responsable de representar las necesidades del infractor y de influir en las decisiones que se tomen en cada etapa del cumplimiento de las sanciones penales. La idea es que se instale un proceso de manejo de caso, donde los encargados puedan evaluar, derivar y supervisar, mediante un ciclo que permita establecer el riesgo en cada área, determinar las intervenciones y los actores involucrados y evaluar el cumplimiento de los objetivos.

Para lo anterior, debieran celebrarse convenios de cooperación con las redes intersectoriales y donde la provisión de las intervenciones pudiera ser entregada directamente o por entidades privadas especializadas en las distintas áreas (con o sin fines de lucro), mediante la celebración de contratos de provisión de servicios que apunten al mayor estándar y al menor precio con claros indicadores de calidad. En cuanto a su estructura y perfiles, este servicio debiera ser altamente profesionalizado y especializado en la provisión de asistencia, conforme a necesidades y perfiles de los usuarios, con una estructura nacional directiva y entidades regionales con capacidad de gestión y decisión.

Por una parte, considerando el sistema mixto, parte del personal, debiera estar principalmente abocado a la supervisión de los servicios contratados, mediante equipos de supervisores técnicos, encargados de velar por el cumplimiento de los estándares y los servicios ofrecidos. Así, el nuevo “Servicio Nacional de Reinserción Social” debiera supervisar la forma en que los prestadores dan cumplimiento a los contratos, buscando convertirse en un organismo coordinador y articulador entre los distintos organismos públicos y el sector privado. Con dicho fin, debiera desarrollar las propuestas que permitan incentivar a las empresas a invertir en capacitar y contratar posteriormente a personas que cumplen condenas privativas de libertad. Debe considerarse la provisión de recursos que puedan ser transformados en distintos tipos de incentivos económicos y tributarios.

Por otra parte, respecto de los prestadores de servicios, debiera supervisar, inspeccionar y auditar el funcionamiento de los programas de reinserción que se desarrollen, pudiendo formular recomendaciones de manera directa.

En atención a lo anterior, este servicio debiera procurar que los proyectos de reinserción de los prestadores de servicios logren satisfacer en los siguientes ámbitos:

- a. Programas de trabajo: deberá contemplarse distintos programas de trabajo tanto para aquellos que se encuentren cumpliendo su condena en el medio libre, como al interior de los recintos penitenciarios. El objetivo no puede consistir simplemente en mantener a los condenados ocupados, sino que deben existir antecedentes que avalen la empleabilidad de las ocupaciones que se enseñen, con la finalidad de proveerles de habilidades y experiencias y puedan ser útiles para trabajar posterior al período de reclusión. En el caso del sistema cerrado, deberá existir una diversidad de actividades acorde con el tamaño de los recintos.
- b. Programas de educación: deberán existir diagnósticos y planes de acuerdo a las características particulares de la población penal y de las condiciones del entorno geográfico que determinan las alternativas de actividades económicas disponibles.
- c. Programas de tratamiento para drogadictos y alcohólicos: deberán ser desarrollados de acuerdo a las pautas del Servicio Nacional de Reinserción Social, de manera conjunta con CONACE. Sin perjuicio de las actividades definidas para cada centro, los programas de rehabilitación para drogadictos ofrecidos en las cárceles incluirán las terapias psicológicas, tanto individuales como grupales. En el caso de personas con adicciones más severas, los tratamientos deben ser complementados por otros programas de apoyo y por los servicios de salud o CONACE.
- d. Programas psicológicos: deberán focalizar y utilizar eficientemente los recursos disponibles y contemplar aspectos como: estrategias generales para reconocer problemas, analizarlos y considerar soluciones alternativas no delictivas, mejoramiento de habilidades para resolver problemas interpersonales y, en especial, procurar que se ejecuten tratamientos conforme a los perfiles de los infractores, proporcionando intervenciones específicas especialmente tratándose de violencia intrafamiliar, infractores sexuales, o infractores juveniles, entre otros.

## **(2) Fortalecer el sistema alternativo a la privación de libertad<sup>14</sup>**

El sistema de medidas alternativas se instaló precariamente, sin los recursos adecuados y quedando en segundo lugar respecto de las penas de privación total de la libertad. Así, debido a la insuficiencia de recursos para controlar su funcionamiento y el limitado nivel de profesionalización de los encargados de su control el sistema de medidas alternativas ha resultado poco eficiente y especializado.

Aunque el medio libre tiene objetivos y efectos diferentes al sistema cerrado, están radicados en la misma institución –Gendarmería- lo que ha dificultado el control y la coordinación de las medidas, impidiendo que se constituya en un verdadero “sistema”. En consecuencia tampoco ha existido un real acompañamiento a los reclusos y los estándares de atención a los penados se ven sobrepasados por una población que –al igual que en el sistema cerrado- ha estado en constante crecimiento.

---

<sup>14</sup> Los nudos problemáticos detectados en esta área se basan en Hofer, M.E, “Medidas alternativas a la reclusión en Chile”, *Conceptos*, número 4, febrero de 2008, Fundación Paz Ciudadana.



Así, para que el sistema de penas alternativas funcione adecuadamente y cumpla con los niveles de vigilancia y asistencia establecidos en la legislación se requiere:

- a. **Aumentar las plazas en establecimientos penales especiales para el cumplimiento de las reclusiones nocturnas** para evitar que se cumplan en las cárceles.
- b. **Ampliar la cobertura y características a nivel nacional de los Centros de Reinserción Social** para evitar que las personas sometidas a remisión condicional tengan que firmar periódicamente en una cárcel.
- c. **Aumentar la cantidad y calidad de delegados de libertad vigilada** y que estos se transformen en agentes de cambio por medio de:
  - a. El desarrollo de una relación positiva con el sujeto y la familia.
  - b. El modelamiento de conductas pro sociales.
  - c. La Utilización de estrategias motivacionales.

Con el objeto de construir adecuadamente la oferta en esta materia, en especial de la libertad vigilada, se sugiere que el presupuesto mensual por condenado en este sistema debiera ser superior a \$106.958<sup>15</sup>.

### **(3) Favorecer la reinserción social en los recintos penitenciarios**

Los mecanismos de progresividad de la pena, que debe estimular la reinserción social de los penados, son débilmente aplicados, considerándose un premio para los internos. Criterios alejados del objetivo de rehabilitación han influido en la escasa entrega de beneficios intrapenitenciarios, así como de la libertad condicional. A ello se suma la ausencia de capacidad profesional y técnica para implementar programas de reinserción. Así, las propuestas tendientes a favorecer la resocialización de los reclusos son:

- a. **Potenciar el trabajo al interior de los recintos penitenciarios, aumentando los espacios físicos y el equipamiento necesario para que puedan instalarse industrias al interior de los penales y fomentando alianzas público- privadas, a través de subsidios a la contratación.**
- b. **Efectuar intervenciones altamente estructuradas y especializadas** conforme a los perfiles de riesgo, especialmente tratándose de ofensores sexuales, de violencia intrafamiliar o consumo problemático de drogas y alcohol.
- c. **Establecer equipos especializados para la preparación de la fase de egreso**, a través del acompañamiento que vinculen al sujeto con el exterior, y vaya gestionando las redes y la alianza con los privados, para favorecer su reinserción. Esto debe estar relacionado con el medio libre.
- d. **Estimular los mecanismos de progresividad de la pena**, donde el personal encargado de decidir respecto del otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios y la libertad condicional sea altamente calificado y su decisión pueda ser revisada e impugnada ante la administración y a través de controles externos.

---

<sup>15</sup> Esta propuesta se efectúa tomando como base el pago que actualmente se efectúa para el control e intervención, por aquellas entidades colaboradores de Sename, de la libertad asistida.

- e. **Profesionalizar la gestión del servicio penitenciario** desmilitarizando su estructura y mejorando las capacidades profesionales de sus operadores. Por ejemplo, mejorando la formación de los alcaides, fomentando su capacitación en gestión, recursos humanos y derechos humanos.
- f. **Regular por ley el estatuto básico de derechos y deberes de la población reclusa** y un procedimiento que regule la fase de la ejecución penal.
- g. **Transparentar la gestión de los recintos penitenciarios**, estableciendo sistemas de control externos, tanto de parte de otras instituciones del Estado como de la sociedad civil, para así cumplir con los instrumentos acuerdos internacionales que Chile ha adoptado.

Con el objeto de construir adecuadamente la oferta en esta materia, en especial en materia de apoyo psicosocial, capacitación y educación, se sugiere que el presupuesto por condenado en este sistema debiera ser superior a \$357.113 mensuales<sup>16</sup>.

#### **(4) Fortalecer la reinserción social post- penitenciaria<sup>17</sup>**

El apoyo post penitenciario carece de una red institucional que brinde soporte a la reinserción en el ámbito local, siendo éste el medio que recibe al penado una vez egresado del sistema. Además, es nocivo y estigmatizante que el control post penitenciario sea realizado en recintos penales. Por último, la eliminación de antecedentes como parte del proceso post penitenciario, tiene un alcance limitado y no es útil en el caso de la población penal multireincidente. Para mejorar esta parte del proceso se propone:

- a. **Regular mecanismos diferenciados y más flexibles para la omisión y eliminación de antecedentes.** Debieran regularse legalmente mecanismos diferenciados y más flexibles que permitan la omisión o eliminación de los antecedentes penales -dependiendo los ámbitos de privacidad que se desee restringir- que consideren criterios como la lesividad del delito y las distintas actividades en que las que el sujeto pretenda emplearse, de manera de dotar de mayor flexibilidad y brindar más opciones de empleabilidad de aquellas personas que hayan cumplido su pena. En ese sentido, incluso, debería revisarse la pertinencia de las anotaciones prontuariales para todos los delitos. Esto permitiría separar funciones administrativas de tareas de reinserción.
- b. **Ampliar la entrega de subsidios de colocación laboral.** Debieran entregarse mayores subsidios para la contratación de personas que hayan cumplido condena, de manera de fomentar su contratación por los privados.

---

<sup>16</sup> Esta propuesta se efectúa tomando como base el pago promedio que interno que se paga en el sistema concesionado.

<sup>17</sup> Las propuestas planteadas en este punto se basan en el trabajo desarrollado por los profesionales del Área de Estudios Penitenciarios del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

- c. **Focalizar las intervenciones a nivel local**, hacia aquellos sectores que se ven más afectados por la continua retirada y posterior retorno de parte de sus habitantes hacia y desde el sistema carcelario.
  - d. **Conectar a los participantes de los programas a la red ampliada de atención social** de modo que las intervenciones en reintegración estén insertas y sean consistentes con las políticas sociales locales.
  - e. **Usar metodología probadamente efectiva**, como el entrenamiento en habilidades interpersonales, “mapping reentry” (elaboración diagnóstica territorial, entrega de mapas a usuarios, etc.), talleres grupales especializados (entrenamiento de habilidades parentales, prevención de violencia doméstica, disminución de consumo de sustancias), realización de foros ciudadanos, metodología de acuerdo a género, entre otras intervenciones especializadas.
  - f. **Integración comunal de personas con antecedentes penales**<sup>18</sup>, lo cual supone la creación de un servicio de acompañamiento psicosocial e integración a las redes locales públicas y privadas, abierto al ingreso voluntario de todas las personas, de ambos sexos y con antecedentes penales<sup>19</sup>, que se encuentren en proceso de reinserción social y que tengan residencia en las comunas de funcionamiento de la iniciativa. La instalación de este servicio costaría anualmente \$ 57.493.352 millones de pesos por comuna<sup>20</sup>.
- Los objetivos específicos de esta propuesta son:
- Constituir redes locales de servicios de apoyo a la reinserción social de personas con antecedentes penales.
  - Integrar a personas de ambos sexos, con antecedentes penales, a la red local de servicios de apoyo a la reinserción social.
  - Resolver situaciones de necesidad de la población usuaria que puedan constituir condiciones o factores de riesgo de reincidencia delictual.
- g. **Gestión individualizada de casos**<sup>21</sup>, a través de un profesional especializado en las dimensiones críticas que requieren intervención.<sup>22</sup> Ello se fundamenta en el potencial constructivo de la relación de confianza y compromiso entre un

---

<sup>18</sup> Extraído del Documento de trabajo “Informe Final de la Mesa Intersectorial de RRS”. Este proyecto identifica como ejecutores al Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y cuatro municipios.

<sup>19</sup> Los/as usuarios/as podrán encontrarse en medio libre o próximos al cumplimiento de la pena.

<sup>20</sup> Cifra extraída del “Informe Final de la Mesa Intersectorial de RRS”.

<sup>21</sup> El modelo de “gestión de casos” ha sido definido como “una aproximación estratégica que se fundamenta en el potencial constructivo de la relación de confianza y compromiso entre un profesional y una persona privada de libertad, cuyo objetivo es facilitar la reintegración de dicha persona, una vez que regrese al medio libre, mediante diversas estrategias”. Villagra, Carolina, “Hacia una política post penitenciaria en Chile”. Editorial RIL, CESC, Santiago, 2008.

<sup>22</sup> Los infractores que son acompañados individualmente por un profesional en su proceso de preparación para la libertad y regreso a la comunidad, obtienen mejores resultados que aquéllos que no cuentan con esta figura de soporte. Este profesional, que en el Programa Piloto Volver a Confiar –desarrollado por el CESC- se encuentra bajo el nombre de *facilitador* y en el modelo de la Mesa de Reinserción y Rehabilitación Social con la denominación de *Asistente Comunal de Integración Social (ACIS)*<sup>22</sup>, debe contar con un buen nivel de conocimiento de los problemas propios del proceso de reinserción (Documento de trabajo “Informe Final de la Mesa Intersectorial de RRS”, sección IV.3.2., pág. 35).

profesional y una persona privada de libertad, considerando al individuo como un sujeto activo, capaz de promover su cambio y entregar aportes valiosos a su comunidad.

## **(5) Racionalizar el uso de la privación de libertad**

El crecimiento ilimitado de la población reclusa está vinculado con la enorme presión pública y política por un mayor uso de la prisión y por reformas en otras áreas (policial y judicial) que han producido el apremio del sistema penitenciario. Frente a ello aparece como necesario formular una propuesta alternativa, entendiendo que no todo castigo penal debe manifestarse en la privación de la libertad. Por tanto, se requiere que todos los actores políticos e institucionales asuman responsablemente una política criminal limitativa del uso de la prisión reservándola para los casos menos graves.

Si bien resulta lógico que con los cambios sociales algunos delitos queden obsoletos y se tipifiquen otros nuevos, es preciso que ese proceso sea acompañado de un catálogo amplio de penas que no impliquen solamente el uso de privación de libertad de los sujetos. Para ello se propone:

- 1) **Favorecer el otorgamiento de medidas cautelares distintas de la prisión preventiva.** Para ello se requiere que el juez, al momento de tomar la decisión respecto de aplicar o no la prisión preventiva, lo haga con información de alta calidad y, segundo, con la confianza en que, en caso de aplicar otra medida distinta a la prisión preventiva, aquella será adecuadamente controlada. En efecto, hoy en día el juez tiene fuertes desincentivos para no aplicar la prisión preventiva en aquellos casos en que, además, mediáticamente puede quedar muy expuesto de tomar una decisión distinta. Lo anterior, porque el juez en general cuenta con una nula o escasa información respecto del nivel de arraigo del sujeto y su posibilidad de fuga pero, por sobre todo, porque sabe que cualquier otra medida cautelar personal distinta a la prisión preventiva será escasamente regulada.
- 2) **Excluir en la práctica el uso de la prisión para todas las hipótesis de consumo de drogas.** Si bien el Consejo sostuvo la idea de mantener la penalización del consumo de drogas –discusión que excede el ámbito de esta instancia - fue enfático en que se deberían buscar respuestas diversas y más inteligentes respecto de los infractores con consumo problemático de drogas que la aplicación de la cárcel. En efecto, el consumo de drogas, lejos de ser una conducta exclusivamente criminal, parece además conllevar una conflictividad de salud del sujeto que debería ser adecuadamente enfrentada, con políticas intersectoriales que, desde la sanción, puedan colaborar con la rehabilitación del sujeto, introduciendo con ello un enfoque de salud pública al consumo problemático de drogas. En estos casos, la aplicación de una pena privativa de libertad, además de desproporcionada, parece inadecuada para la necesidad de intervención del sujeto.
- 3) **Evitar la imposición de penas de corta duración (inferiores a un año), en particular tratándose delitos de baja lesividad social.** Una de las características del nuevo proceso penal es la celeridad con que resuelve los casos penales. Es así que, desde que entró en vigencia la reforma, el porcentaje de presos sin condenas

disminuyó radicalmente incrementándose, por ende, el número de sujetos condenados. En ese contexto, se ha dado un paso importante para ir dejando de lado la antigua imagen del viejo procedimiento penal -en cuanto a que en los delitos menores muchas veces los condenados cumplían casi íntegramente su pena por el mayor tiempo que pasaron en prisión preventiva-; por un nuevo proceso que rápidamente impone condenas y que, por los mecanismos de autoincriminación, muchas veces aplica condenas muy cortas en el tiempo, menores de un año. Es así como hoy más del 10% de los presos están condenados a penas de menos de un año de duración, lo que significa un problema desde la perspectiva de la reinserción social, por cuanto es imposible lograr aplicar adecuados programas de reinserción en plazos tan cortos. Por lo mismo, respecto de las penas privativas de libertad de menos de un año de duración, a juicio de los expertos, el efecto estigmatizante y criminalizante de la cárcel es radicalmente mayor que las escasas posibilidades de lograr algún objetivo de reinserción social. Por ello, se sostiene que en estos casos, particularmente tratándose de delitos que no sean considerados graves –salvo quizás respecto de los multireincidentes- debería instarse siempre por la aplicación de una pena no privativa de libertad que permita una intervención fuerte del sujeto, pero sin privarlo de libertad.

- 4) **Utilizar tecnologías para controlar eficazmente, fuera de la cárcel** en los casos permitidos, particularmente mediante el uso de monitoreo electrónico, como alternativas a la prisión preventiva y a algunas penas privativas de la libertad.
- 5) **Plantear tratamiento específico para mujeres condenadas por tráfico**, pues hay un costo social y familiar que no tiene cobertura en estos momentos. En las mujeres los ilícitos asociados al tráfico de drogas llegan casi al 50% del total, aunque ha aumentado su presencia por robo, representando 20% de las recluidas. Considerando lo anterior, este perfil debiera ser reorientado al cumplimiento de penas no privativas de la libertad, con un fuerte énfasis en el tratamiento de consumo problemático o de intervención psicosocial, según sea necesario.

#### **(6) Fomentar la existencia de controles externos de la ejecución penal**

Parece necesario que se legisle de manera de controlar eficazmente la fase de ejecución penal, como una forma de darle mayor sustentabilidad a los anteriores cambios propuestos. En ese sentido sería necesario establecer una figura con facultades de fiscalización y control de la fase de ejecución penal, pues ello debiera resultar en un incentivo para que las propuestas ya, largamente indicadas, sean controladas tanto desde la perspectiva del cumplimiento de las sanciones como para brindar protección a quienes se encuentran privados de libertad. En efecto, cuestiones como el acceso a los beneficios intrapenitenciarios, los traslados, la libertad condicional, la aplicación de sanciones, entre otros, son temas de extrema sensibilidad en el ejercicio de los derechos de las personas

privadas de libertad, por lo que todo pareciera indicar que es necesario que se legisle respecto de esta figura<sup>23</sup>.

### **(7) Dar continuidad a las intervenciones del sistema penal para adolescentes cuando estos pasan al sistema adulto**

Aunque se trata de un sistema diferente, cuyo análisis excede los fines de este informe, se estima que tratándose de mayores de 18 años, que hayan sido condenados bajo el imperio de la ley de responsabilidad penal adolescente<sup>24</sup>, y que deban ser trasladados a las secciones juveniles dependientes de Gendarmería de Chile, debiera existir una continuidad en las intervenciones, de manera que los procesos de reinserción no vean afectados por dicho traslado. En este sentido, conseguir un registro integrado de antecedentes sería, sin duda, un aporte sustantivo para generar oferta programática adecuada en estos casos.

En particular se proponen las siguientes medidas:

- a) Aumentar el presupuesto institucional destinado a las secciones juveniles, de manera que tanto sus espacios físicos, como sus prestaciones sean adecuados y acordes con las necesidades de intervención de los adolescentes.
- b) Asegurar la debida segregación de los adolescentes respecto del resto de la población condenada.
- c) Asegurar la continuidad de las intervenciones, en el tránsito desde los centros cerrados a las secciones juveniles de Gendarmería.
- d) Fomentar la participación de organismos colaboradores de SENAME, en las intervenciones que se otorguen a los adolescentes, especialmente en las áreas de educación, capacitación y atención psico-social.

En concordancia con la propuesta efectuada, se estima necesario que la propuesta y ejecución (directa o externalizada) de las intervenciones asociadas a estos adolescentes sea entregada al nuevo **Servicio Nacional de Reinserción Social**, el que a través del organismo coordinador, deberá a su vez generar planes coordinados y transversales con el SENAME.

---

<sup>23</sup> Doctrinariamente, se observan a los menos tres modelos de control de la fase de ejecución. Uno, que es el que existe actualmente en Chile y que descansa en su mayoría en los controles efectuados por la propia administración, salvo en circunstancias extremas en que habilitan la interposición de recursos. El segundo, que descansa mayoritariamente en órganos jurisdiccionales -tradicionalmente llamados jueces de ejecución- los que cuentan con amplias facultades de control y fiscalización de la fase de ejecución, teniendo competencia en todas aquellas materias relativas al cumplimiento de las sanciones y las condiciones, especialmente materiales, asociadas a su cumplimiento. Finalmente encontramos los modelos mixtos, que combinan tanto el control administrativo como el jurisdiccional.

<sup>24</sup> El artículo 56 de la Ley N°20.084, que establece un sistema de responsabilidad penal de los adolescentes, dispone que, si al momento de alcanzar los dieciocho años, al adolescente le restan por cumplir más de seis meses de la condena de internación en régimen cerrado, el Servicio Nacional de Menores evacuará un informe fundado al juez de control de ejecución en que solicite la permanencia en el centro cerrado de privación de libertad o sugiera su traslado a un recinto penitenciario administrado por Gendarmería de Chile. Asimismo, señala que en caso de ordenar el tribunal su traslado a un recinto penitenciario, las modalidades de ejecución de dicha condena deberán seguir siendo ejecutadas conforme a las prescripciones de esta ley

## II. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PENITENCIARIO

### (1) Hacinamiento y sobrepoblación

Esto se manifiesta principalmente en que las cárceles se hacen insuficientes para la población penal privada de libertad, pues, aún cuando se han construido numerosos recintos penitenciarios, ha existido una utilización de la respuesta penal con mayor énfasis en la privación de libertad y una disminución de beneficios intrapenitenciarios, lo que ha llevado a un gran aumento de la población penal. En condiciones de hacinamiento, la calidad de vida en muchos recintos penitenciarios continúa siendo deplorable “debido tanto al hacinamiento que se aprecia en los penales, como a la falta de una política penitenciaria y acciones concretas que permitan la reinserción social de los internos”<sup>25</sup>.

- Entre 1987 y 1997 la población atendida por la administración penitenciaria pasó de 37.585 a 57.402, aumentando en 53%. En la década siguiente, entre 1998 y 2009, se pasó de 60.990 a 106.877 personas en el sistema penitenciario, representando un crecimiento de 75%.
- En diciembre de 2009 la población penal del subsistema cerrado era de 51.063 internos y en el medio libre 55.339 personas.
- La tasa de reclusión aumentó de 220 a 318 personas por cada 100.000 habitantes entre los años 2000 y 2009. Así, la población penal recluida ha aumentado en mayor medida que la población general.
- Entre 2005 y 2008 se mantiene como constante la mayor cantidad de ingresos al sistema penitenciario respecto de los egresos (considerando detenidos, condenados, procesados y con arresto domiciliario). Así en 2005 ingresaron 125.997 personas y egresaron 122.915, en 2006 113.756 ingresos versus 109.009 egresos; en 2007 108.383 ingresos y 103.478 egresos; por último, en 2008 se produjeron 114.790 ingresos versus 113.3178 egresos.
- Los establecimientos con mayor densidad penitenciaria son los complejos penitenciarios (196%), mientras los centros de educación y trabajo están sub-utilizando su capacidad (59%).
- La mayoría de los recintos penales están sobrepoblados y sólo cinco de las regiones del país tienen una densidad penitenciaria inferior al 100%.

Fuente de datos: Gendarmería de Chile.

### (2) Aumento explosivo de la población penal

Esto se da tanto para la población con privación de libertad como entre aquellos con medidas alternativas<sup>26</sup>: entre los años 2005 y 2008 se observó un aumento exponencial de la población sujeta a control penal de más de 51 %. Este aumento podría ser explicado en

<sup>25</sup> Así lo ha señalado la Fiscal Judicial de la Corte Suprema, Mónica Maldonado, en su informe al Senado del 1 de junio de 2009.

<sup>26</sup> Es necesario precisar que el aumento de la población penal se observa en relación a la población condenada y no a la sujeta a medidas cautelares como la prisión preventiva. En efecto, la población sujeta a esta medida ha tendido a disminuir con la implementación de la reforma procesal penal y la introducción de un procedimiento más expedito.

parte por la instalación de la Reforma Procesal Penal en todo el país a partir de 2005<sup>27</sup> y por la dictación de una serie de leyes tendientes a incentivar los mecanismos de autoincriminación, acelerando los procesos, obteniendo condenas rápidamente, modificando el régimen de medidas cautelares, facilitando la aplicación de la prisión preventiva y endureciendo las penas respecto de ciertos delitos.

- El nuevo sistema procesal penal multiplicó por 6 el número de sentencias penales, pasando de 35.000 sentencias condenatorias en 1999 a 215.000 en 2008.

Fuente: Ministerio de Justicia.

A esta situación también ha contribuido la debilidad en la aplicación de los mecanismos asociados a la progresividad de la pena, la cual se ha concebido como una instancia para distribuir y controlar la población penal, más que como mecanismo tendiente a favorecer su reinserción social. Esto ha implicado el incremento del porcentaje de condenados que cumple íntegramente su pena dentro de la cárcel, sin poder acceder a espacios graduales de libertad,<sup>28</sup> la cual también tiene como consecuencia que, al momento del egreso, la persona se enfrente súbitamente a un mundo del cual ha estado ajeno por el tiempo de duración de la condena<sup>29</sup>.

En esta línea, la escasa provisión de beneficios intrapenitenciarios<sup>30</sup> radica en la conformación de los consejos técnicos<sup>31</sup>, donde la resolución queda entregada a personal

---

<sup>27</sup> La Reforma Procesal Penal tuvo un proceso de implementación gradual por regiones. Así comenzó a regir el año 2000 en las regiones de Coquimbo y de la Araucanía, para posteriormente empezar a operar en las restantes regiones, terminando su implantación en todo el país el 16 de junio de 2005 cuando entró a regir en la Región Metropolitana.

<sup>28</sup> Sin perjuicio de su posterior profundización, baste señalar que estadísticamente en los últimos años ha disminuido el otorgamiento de la libertad condicional y de beneficios intrapenitenciarios, lo que ha favorecido aún más la congestión y sobrepoblación penal.

<sup>29</sup> En este punto la idea de progresividad pretende precisamente que el menor número de condenados posible llegue a cumplir su pena enteramente privados de libertad porque ello va en desmedro de un adecuado proceso de reinserción social.

<sup>30</sup> Los beneficios intrapenitenciarios están regulados en los artículos 96 y siguientes del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios y son concebidos como permisos de salida que forman parte de las actividades de reinserción social y que confieren a quienes se le otorgan, mayores espacios de libertad. Dentro de estos encontramos: la salida esporádica, la salida dominical, la salida de fin de semana y la salida controlada al medio libre. Pueden acceder a ellas los internos que hayan demostrado avances efectivos en su proceso de reinserción social a través de un informe favorable del Consejo Técnico y dentro de los 12 meses anteriores al cumplimiento del tiempo mínimo para optar a la libertad condicional.

<sup>31</sup> De acuerdo al Reglamento del establecimiento Penitenciario, D.O, 3 de abril de 2006, artículos 118 y 119, estos son: Organismo colegiado, presidido por los respectivos jefes de cada recinto penal, además, estará integrado por el Jefe Operativo y por los oficiales penitenciarios, personal de vigilancia, profesionales y funcionarios a cargo de áreas y programas de rehabilitación y del normal desarrollo del régimen interno. Los Consejos Técnicos tendrán el carácter de ente articulador de las acciones de tratamiento de la población penal, y sus funciones serán entre otras, las siguientes: a) Formular, proponer y evaluar los proyectos y programas de reinserción dirigidos a la población penal, sean estos psicosociales, laborales, educacionales, de capacitación,



directivo uniformado (Alcaides), quienes muchas veces resuelven sin considerar la opinión técnica y con reflexiones relativas a potenciales responsabilidades administrativas frente a eventuales fugas o quebrantamientos. Asimismo, hoy se evidencia con mayor frecuencia que los consejos técnicos hacen suyas esas preocupaciones de los alcaides y, por lo mismo, son más restrictivos para proponer a la población pena para beneficios.

La libertad condicional<sup>32</sup> también ha descendido drásticamente en los últimos años. Si bien Gendarmería de Chile envía largas listas de potenciales beneficiarios a las comisiones de libertad condicional –integradas por representantes del Poder Judicial– el otorgamiento es más bien escuálido. Esto se puede explicar por la falta de preparación de estas comisiones en aquellas materias vinculadas con la ejecución penal, a lo que se suman razones de carácter político al ser los Seremis de justicia, los últimos llamados a pronunciarse respecto de su otorgamiento, entonces, nuevamente se aplican criterios distantes del carácter técnico.

- A pesar del crecimiento de la población penal, el otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios ha ido disminuyendo drásticamente: de 4.682 en 1995 a 1.193 en 2006.
- La libertad condicional también ha descendido drásticamente: de 1519 en 1999 a 876 en 2008.

Fuente: Ministerio de Justicia

Esta situación es llamativa porque ambas listas – tanto las relativas a los beneficios intrapenitenciarios, como las relativas a la postulación a la libertad condicional– debieran ser concordantes, pues, en definitiva, se refieren a aquella población que ha cumplido con un porcentaje de su pena y que ha mostrado un adecuado proceso de rehabilitación. Sin embargo, generalmente ambas no coinciden. En el caso de los beneficios intrapenitenciarios, es Gendarmería que restringe su otorgamiento al caer dentro de la

---

culturales, deportivos, recreativos u otros; b) Proponer modificaciones al régimen interno, sobre la base de criterios técnicos claramente definidos; c) Definir y proponer estrategias tendientes a lograr o mejorar las relaciones con la comunidad y colaborar con el Alcaide en gestiones con el empresariado destinadas a fomentar su participación en los proyectos laborales y productivos que se desarrollen; d) Proponer al Alcaide los criterios para la selección y evaluación del personal que se desempeñará en programas de tratamiento; e) Proponer actividades de capacitación y perfeccionamiento para el personal del establecimiento en relación a los programas o proyectos de reinserción que se implementen; f) En los establecimientos en que se ejecute un contrato de concesión, el Consejo Técnico deberá asumir las funciones y/o actividades que le hayan sido asignadas en el contrato respectivo y además, asesorar al Alcaide en la revisión de la propuesta técnica elaborada por la sociedad concesionaria para la ejecución del programa de reinserción social y cada uno de sus subprogramas.

<sup>32</sup> El otorgamiento de la libertad condicional está regulada en el Decreto Ley N°321 de 1925, que la establece como un derecho de todo individuo condenado a una pena privativa de libertad de más de un año de duración, siempre que cumpla con los siguientes requisitos: Haber cumplido la mitad de la condena, haber observado conducta intachable, haber aprendido bien un oficio y haber asistido con regularidad y provecho a la Escuela. Sin embargo, tratándose de delitos graves como en el caso de parricidio, homicidio calificado, robo con homicidio, entre otros, se puede optar a la libertad condicional trascurridos 2/3 de la condena, y existiendo normas especiales tratándose de condenas de presidio perpetuo calificado o a presidio perpetuo por delitos contemplados en la Ley N°18.314 que fija la penalidad tratándose de conductas terroristas.

órbita de su responsabilidad frente a eventuales fugas. En el caso de la libertad condicional, al no estar dentro de su responsabilidad, la institución actúa con mayor laxitud entregando sendas listas con potenciales beneficiarios y donde la restricción en su otorgamiento opera en las Cortes de Apelaciones y en los Seremis de Justicia.

Finalmente, la misma situación se observa en relación al traslado de internos a los centros de educación y trabajo<sup>33</sup>, lo cual también debería ser reflejo de la progresividad y de una evolución en el proceso de reinserción. Si bien los cupos en estos centros son bastantes reducidos, con 743 plazas, nunca han logrado completar su capacidad, no obstante el hacinamiento existente en los penales del país<sup>34</sup>, lo que nuevamente se explica bajo los criterios de seguridad que dominan las decisiones, entregadas a los directivos uniformados de la institución.

### **(3) Insuficiente inversión en infraestructura**

Esto se refiere tanto a la construcción de nuevos recintos carcelarios, como al mantenimiento de los ya existentes<sup>35</sup>. Si bien en las últimas dos décadas se han construido nuevos recintos, el abandono de décadas anteriores, sumado al uso intensivo de la prisión, ha hecho que esos esfuerzos no alcancen a cubrir las brechas existentes, contando aún con plazas de mala calidad e insuficientes. En consecuencia, el desarrollo de la infraestructura no ha estado a la par con las tasas de crecimiento de la población carcelaria. Además, se han agudizado las condiciones carcelarias de hacinamiento, deficiente higiene y salubridad y la falta de programas de reinserción y de espacios para implementarlos.

---

<sup>33</sup> Los centros de educación y trabajo (CET) están regulados en el artículo 17 del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios y en el Decreto N°36 de 2006 que establece el Reglamento sobre Reinserción de Condenados Mediante la Capacitación Laboral y el Trabajo en los Establecimientos Penales. Los CET son recintos, cuyo objetivo principal es el de contribuir al proceso de reinserción social, de las personas condenadas, proporcionando o facilitándoles, trabajo regular y remunerado, capacitación o formación laboral, psicosocial y educación que sean necesarios para tal propósito (artículo 2). A ellos pueden postular, salvo excepciones, aquellos condenados que hayan cumplido 2/3 de su condena. Existen 3 tipos de CET: cerrado, semi abierto y abierto. Los primeros generalmente están adosados a un recinto penitenciario, mientras que los semi abiertos son establecimientos independientes y autónomos destinados fundamentalmente para esos efectos. Los abiertos están destinados para aquellas personas que se encuentren cumpliendo alguna medida alternativa. En el caso de los cerrados y abiertos, basta con el informe favorable del consejo técnico, mientras que tratándose de los semi abiertos, se requiere acuerdos de los consejos técnicos de origen y de destino más la aprobación del Directo Regional de GENCHI.

<sup>34</sup> De acuerdo a lo informado por Gendarmería de Chile, a junio 2009, se encontraban ocupadas 593 plazas.

<sup>35</sup> Actualmente Gendarmería de Chile cuenta con los siguientes establecimientos penitenciarios, tanto públicos como concesionados: 15 direcciones regionales, 95 unidades penales (incluyendo establecimientos concesionados), 20 centros de educación y trabajo, 32 centros de reinserción social y 8 patronatos locales de reos del sistema post penitenciario.

- Entre los años 1993 y 2000 el Estado de Chile construyó un total de 19 establecimientos penitenciarios, que equivalen a 111.102 m<sup>2</sup>, mientras la población creció en 13.942 internos en el mismo período.
- El programa de concesiones considera un total de 10 establecimientos penitenciarios de reclusión. La primera etapa significó la construcción de los establecimientos de Iquique, La Serena y Rancagua. La segunda etapa consiste en la construcción de los recintos de Concepción y Antofagasta y en la tercera etapa se licitaron las unidades penales de Santiago I, Puerto Montt y Valdivia. En el último grupo se incorporaron los establecimientos de la región del Maule y Santiago II.
- El Plan de Infraestructura Penitenciaria contempla 6 nuevas unidades para el año 2013 y la ampliación de 8 recintos. A eso se suman los 4 recintos que restan del programa de concesiones, lo que da un total de 16.000 nuevas plazas. Pero si en el largo plazo la población penal sigue aumentando, como lo hizo en la última década (46.000 internos más en 2009 respecto de 1998), para el 2013 nuevamente habrá un déficit de más de 2.000 plazas.

Fuente de datos: Ministerio de Justicia

En detalle, las situaciones más deficientes que persisten en los establecimientos penitenciarios, relacionadas a la inversión en mantenimiento y gestión de los recintos, son las siguientes<sup>36</sup>:

- Hacinamiento. Si bien el promedio nacional indica una sobrepoblación de 55%<sup>37</sup>, algunos centros penales sobrepasan el 200% de su capacidad<sup>38</sup>.
- Mala distribución de los horarios de desencierro y encierro de los internos, concentrándose la mayor cantidad de horas en el encierro.
- En algunos recintos persisten las deficiencias en la alimentación de los internos, tanto en salubridad, como en horarios de entrega<sup>39</sup>.
- La falta de espacios ha provocado el fenómeno de las “carretas”, áreas de alimentación y encuentro en los patios realizados por los propios internos, que terminan por generar espacios de poder al interior de los recintos y por ende, tensiones entre los internos.
- Aplicación del castigo de internación en celdas solitarias y malas condiciones materiales en que se cumple esta sanción, en celdas de reducidas dimensiones, sin luz natural ni eléctrica, sin ventilación, sin servicios higiénicos en su interior, sin muebles ni ropa de cama, en las que a veces hay varios internos. Las mismas deficiencias acontecen cuando se aíslan internos por razones de seguridad.

<sup>36</sup> Informe de la Fiscal Judicial de la Corte Suprema, Mónica Maldonado, 1 de junio de 2009.

<sup>37</sup> Estimación aproximada de acuerdo a la capacidad del sistema a diciembre de 2007 y a la población reclusa a mayo de 2008. Dammert y Zúñiga (2008) La cárcel: problemas y desafíos para las Américas. Santiago: FLACSO-Chile.

<sup>38</sup> De acuerdo a datos del informe para la Comisión de constitución, legislación, justicia y reglamento del Senado de la República realizado por la fiscal judicial de la Corte Suprema, Mónica Maldonado, algunos de los centros con mayor sobrepoblación son: Centro de Detención Preventiva Santiago Sur (111%), Centro de Cumplimiento Penitenciario de Arica (97%), Centro Penitenciario de Antofagasta (167%), Centro de Detención Preventiva de Puente Alto (131%), Centro Penitenciario Femenino de Santiago (101%), Centro Penitenciario de Buin (600%), Centro Penitenciario de Valparaíso (141%), Centro Penitenciario de San Antonio (145%), Centro de Detención Preventiva de San Miguel (108%), Centro Penitenciario de Concepción (110%), Centro de Detención Preventiva de Lebu (306%), Centro de Detención Preventiva de Quillota (130%) y Centro de Cumplimiento Penitenciario de Coronel (95%).

<sup>39</sup> Por ejemplo, la cena se sirve a las 15.30 hrs., sin relación alguna con el horario en medio libre.

- La falta de segmentación y en algunos casos, la baja proporción de vigilantes versus reclusos,<sup>40</sup> acentúa los problemas de violencia. Así, durante el año 2008 fallecieron 30 internos por riñas al interior de los penales de Santiago y sólo en el primer semestre de 2009 fallecieron 30 internos por los mismos motivos.

#### **(4) Las medidas alternativas no han operado como una opción satisfactoria y efectiva**

En el subsistema abierto se encuentran las personas condenadas a penas alternativas a la privación de libertad o restrictivas de ella. Entre éstas se contempla: (i) la remisión condicional de la pena, (ii) la reclusión nocturna y (iii) la libertad vigilada. Todas ellas tienen objetivos diferentes, así la primera tiene un efecto más dirigido al control, la segunda es punitiva y disuasiva, pero al mismo tiempo tiene como efecto evitar la desocialización ; y la tercera tiene bajos efectos disuasivos o inhabilitadores, pero mayor espacio para la resocialización. Este sistema de medidas alternativas se aplica desde 1983, año en que fue promulgada la ley 18.216 que establece los tres tipos de penas mencionadas, sin embargo, éste fue aprobado sin un plan de financiamiento que asegurara su efectividad, cuestión que no se ha corregido.

- La tasa de población en el medio libre mostró una tendencia a la baja entre los años 2000 y 2004. A partir de 2005 se produce un aumento significativo pasando de 170 personas condenadas por cada 100.000 habitantes a 310 en abril de 2009.
  - Entre 1999 y 2008 la población del sistema abierto aumentó en 51%. En 2008 la mitad de la población penal cumplía condena en el sistema abierto, estando el 69% con remisión condicional de la pena, el 21% con libertad vigilada y el 10% en reclusión nocturna.
  - La remisión condicional de la pena es la medida más utilizada (69%). En segundo lugar, la libertad vigilada (21%) y en tercer lugar, la reclusión nocturna (9%).
  - La reclusión nocturna representa el porcentaje más alto de crecimiento en este tipo de penas (157% entre 2005 y 2008), seguido de la libertad vigilada (93%) y la remisión condicional de la pena (74%).
  - El incremento de la reclusión nocturna aumenta el hacinamiento en los pocos centros especiales de reclusión que existen y en los establecimientos cerrados donde comparten el espacio con el resto de la población imputada y condenada. Del total de personas con reclusión nocturna, el 37% pernocta en las cárceles. Entanto el 22% de población en remisión condicional es controlada en los penales.
  - El número promedio de personas por delegado de libertad vigilada es de 57, cuando el límite conforme las normas técnicas es de 30.
  - En cuanto a la distribución regional, es relativamente homogénea, con algunos matices. Por ejemplo, la remisión condicional está mayormente presente en las regiones de Coquimbo, Magallanes y Metropolitana. La reclusión nocturna en tanto es más utilizada en Antofagasta y Aysén. Por último, la libertad vigilada es más utilizada en las regiones de Los Ríos, Bío Bío y Los Lagos.
- Fuente de datos: Ministerio de Justicia y Boletín Estadístico Paz Ciudadana (noviembre 2009).

<sup>40</sup> A diciembre de 2009 existían 14.186 funcionarios de Gendarmería, de los cuales 11.049 son uniformados, lo que da una proporción de 4.6 reclusos en sistema cerrado por cada gendarme. No existe un consenso internacional respecto de un estándar en la proporción de reclusos por funcionarios, no obstante, las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos señalan que “es conveniente evitar que en los establecimientos cerrados el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento”. En ese sentido, un promedio de 4,6 en el caso chileno es bastante mejor que los 19 en Panamá o 15 en Perú, pero cabe señalar que se trata de un cálculo nacional que no refleja la realidad de los recintos más hacinados.

Este tipo de medidas constituyen herramientas eficaces de descongestión del sistema carcelario, pero corren peligro de caer en descrédito frente a la escasa supervisión de las mismas y poco contenido programático. Si bien casi el 50% de las condenas no son privativas de la libertad, éstas son más bien concebidas como un “perdonazo” por quienes las aplican, que como reales alternativas punitivas. Ello se explica por su diseño legal, especialmente el de la remisión condicional de la pena, donde la firma periódica constituye la única condición susceptible de ser cumplida. Otras, como la reclusión nocturna, se explican por su deficiente infraestructura, sanción que si bien consiste en la mera inoquización nocturna del condenado, muchas veces no puede ser cumplida, por no existir las plazas necesarias para su cumplimiento o su cumplimiento se efectúa en los mismos recintos penitenciarios. En relación con la libertad vigilada, dista bastante en su ejecución a lo concebido por su homónima anglosajona de *probation*, pues tanto la dotación de recursos humanos, como su deficiente preparación y capacitación, hace que ésta opere como meras visitas domiciliarias (en el mejor de los escenarios) de fiscalización, no existiendo en muchos casos una adecuada intervención psicosocial y donde la posibilidad de proveer intervenciones conforme perfiles de riesgo y necesidades específicas es prácticamente imposible, dada la baja especialización.

Otro elemento asociado con el posible descrédito de estas medidas, lo encontramos en el escaso control jurisdiccional que existe de su cumplimiento. Así, si bien la Ley N°18.216 contempla un procedimiento destinado a sancionar su incumplimiento, entregado a los jueces de garantía, estos decretan escasamente su revocación. En ese sentido, parece ser que la escueta labor de ejecución entregada a estos jueces en virtud de lo dispuesto en el Código Procesal y la citada ley, no es considerada como parte relevante de su trabajo, razón por la cual muchas veces no se toman en cuenta los informes remitidos por los delegados de libertad vigilada. Lo anterior se agudiza, si considera que la propia ley contempla mecanismos asociados a impunidad, como aquel regulado en su artículo 28 y que da la posibilidad de dar por cumplida la medida por el transcurso de tiempo, aún cuando el penado no se haya presentado jamás a cumplirla.

Al respecto, cabe hacer presente que, como una forma de abordar algunas de las falencias antes citadas, el Ejecutivo envió el 30 de abril de 2008, un proyecto de fortalecimiento de estas medidas (Boletín 5838-07) y donde, junto con aumentar la dotación destinada al control de estas medidas, se reguló de manera más intensa los procedimientos asociados al incumplimiento y su revocación, junto con eliminar la posibilidad de darlas por cumplidas por el transcurso del tiempo, entre otras modificaciones.

Cabe señalar que han existido algunas modificaciones respecto de estas “medidas”, como la imposibilidad de aplicarlas en casos relativos a violación<sup>41</sup>. Existe en trámite un proyecto que amplía el catálogo de delitos donde no se pueden aplicar estas medidas (secuestro calificado, sustracción de menor, parricidio, homicidio y robo con violencia e intimidación en que se cometiere además homicidio, violación, castración, mutilación, lesiones graves o la víctima es retenida por más de un día bajo rescate); establece la libertad vigilada

---

<sup>41</sup> En los casos de los artículos 362 y 372 bis del Código Penal que regulan la violación impropia y violación con homicidio, cuando la víctima fuere menor de 12 años.

especial<sup>42</sup> y amplía la dotación de delegados destinados a estas labores. Sin embargo, no se trata sólo de aumentar o disminuir los casos en que se puedan utilizar las penas alternativas, sino de tener un sistema que permita aplicarlas y darles seguimiento, frente a lo cual la estructura actual es insuficiente.

En particular, los problemas que se observan son:

a) Respecto de la remisión condicional de la pena, el mayor problema es la ausencia de una oferta programática de reinserción social que permita su cumplimiento con los estándares legales y técnicos. Precisando, se pueden distinguir los siguientes problemas:

Para los condenados:

- Resulta degradante y estigmatizante que las penas remitidas sean controladas en una cárcel (a septiembre de 2007, el 20% era controlado en unidades penales).
- Dificultad de acceso para algunos centros penales, no así en los Centros de Reinserción Social (CRS).
- La calidad de la atención se ve afectada por la falta de personal y de espacio físico adecuado. La escasa labor de asistencia que se desarrolla en los CRS, no siempre está disponible.

Para la administración penitenciaria:

- Superposición de regímenes penitenciarios abierto y cerrado.
- Distracción del personal de vigilancia y administración en funciones que no son propias de la cárcel.
- Asignación de espacios, siempre escasos, en los establecimientos para el control de las personas y cautelar los registros y archivos.
- Circulación de personas que no cumplen penas de privación de libertad en el establecimiento, aun cuando se realice fuera del perímetro de seguridad.

b) Respecto de la reclusión nocturna, los establecimientos especiales para su cumplimiento son centros o anexos con régimen abierto y en casos determinados pueden cumplir la pena en el domicilio. Sin embargo, siempre existe un porcentaje que cumple su pena en las cárceles, dando cuenta de la escasez de espacios. Aquí nuevamente los nudos problemáticos se pueden distinguir para los penados y la administración. Así, para los primeros los problemas detectados son:

- Existen riesgos asociados al contacto obligado con la población penal privada de libertad, como la integridad física, el contagio criminógeno (no siempre hay criterios de segmentación) y el riesgo de contagio de enfermedades, tanto presentes en el interior de la cárcel, como traídas desde el exterior por el penado.
- Estigmatización por parte de la comunidad por el hecho de pernoctar en una cárcel.
- Altos niveles de estrés asociado al hecho de acudir diariamente a la cárcel.

---

<sup>42</sup> Implica un mayor régimen de control y un programa intensivo de actividades de reinserción vigilado por un delegado, regula especialmente la situación de condenados por delitos sexuales o que hayan cometido delitos en el contexto de violencia intrafamiliar, permitiendo incorporar tecnología para controlar y fiscalizar mediante monitoreo electrónico a distancia al condenado.

- Alteración del sueño, consumo de alcohol u otras sustancias destinadas a la evasión de la situación de reclusión.

Para la administración penitenciaria los problemas son:

- Alteración del régimen propio del sistema cerrado, debido a los procesos de ingreso y egreso de esta población.
- Alteración durante la permanencia de los penados, principalmente por efectos del consumo de alcohol.
- Desautorización del rol de vigilancia y control de Gendarmería debido a que los tribunales no dan respuesta a los informes de incumplimiento de las condiciones establecidas legalmente (por ejemplo, no presentarse o llegar en estado de ebriedad).
- Altos costos económicos para la administración, pues se usan plazas que tienen un alto costo en relación al perfil del penado y en establecimientos hacinados.

c) Por último, respecto de la libertad vigilada, el mayor problema evidenciado es que es la insuficiente cantidad de delegados, pues se contempla un máximo de 30 penados por delegado, siendo el promedio nacional de 60 y donde el 40% de los centros exhibe una tasa superior al promedio nacional. El factor geográfico aquí es importante, pues los penados no siempre residen en áreas urbanas y por lo tanto, se dificulta su acceso a los CRS. En las regiones con menor cantidad de población urbana y que presentan problemas de acceso, se dificulta la realización de las funciones de control e intervención con la calidad y frecuencia necesaria.

Pero no sólo faltan delegados según la cantidad de penados, sino que también existe una alta carga laboral, pues como consecuencia de la Reforma Procesal Penal se comenzaron a solicitar a los delegados muchos más informes presentenciales y con antecedentes más complejos. Esta función viene entonces a competir con la intervención y control pensados inicialmente en este ámbito. Durante el año 2000 se solicitaron 6.931 informes, mientras en 2006 la cifra se elevó a 11.024, lo que representa un aumento de 59%. Así, la carga laboral efectiva de los delegados de libertad vigilada implica que:

- Un número importante de delegados debe apoyar la realización de informes presentenciales de manera estable o como medida de contingencia.
- Los delegados deben gestionar recursos comunitarios, elaborar proyectos y, en algunos casos, participar de su ejecución.
- Los penados asignados no pertenecen siempre a un territorio accesible para el delegado.
- Algunos delegados deben hacerse cargo de personas que están fuera de su área.
- Los delegados se hacen cargo de población cada vez más compleja en términos demográficos, sociales, culturales y criminológicos.
- El nivel de cumplimiento de la medida varía entre los distintos condenados, depende de las condiciones que pueda ofrecer el CRS y del delegado asignado.

Finalmente, se suma una baja capacitación y especialización del personal encargado de proveer las intervenciones. En efecto, la intervención en estas esferas no es especializada, otorgándose generalmente, el mismo tratamiento, independiente de si se trata de un

infractor por delitos contra la propiedad, por delitos sexuales, por violencia intrafamiliar, que presente un consumo abusivo de alcohol o drogas, o se trate de un infractor que cometió delitos económicos o de cuello blanco<sup>43</sup>.

Lo anterior se observa no sólo tratándose de las medidas alternativas contenidas en la ley n° 18.216 (reclusión nocturna, remisión condicional de la pena y libertad vigilada), sino en todas aquellas alternativas al encierro, las que resultan poco efectivas y creíbles para los jueces frente a la respuesta tradicional ligada a la reclusión. Tal es el caso de las medidas cautelares del Art. 155 del Código Procesal Penal<sup>44</sup> (donde la firma periódica constituye la forma de control más utilizada) y las salidas alternativas (especialmente las suspensiones condicionales). Así, en el caso de las primeras, su control es escaso, mientras que tratándose de la suspensión condicional del procedimiento no existe una entidad encargada de dotar de contenido y operativizar el cumplimiento de las condiciones susceptibles de ser impuestas por esta vía, orientada a la resocialización de sujetos primerizos en el sistema.

Por su parte, la libertad condicional, que constituye un beneficio diseñado para aquellas personas que han cumplido la mitad de su pena –salvo excepciones– y que han mostrado una evolución positiva en su proceso de resocialización, tampoco constituye una alternativa creíble para los operadores del sistema de justicia. Al igual que en el caso anterior, dista bastante en su ejecución a lo concebido por su homónima anglosajona del *parole*, diseñada bajo el modelo de los *parole officers* o delegados de libertad condicional, encargados del *resettlement* o reasentamiento del individuo en la sociedad, trabajando con las redes intersectoriales, organizaciones sin fines de lucro y privada, en orden a mejorar sus condiciones de salud, de capacitación, de trabajo y de reintegración dentro de su familia y en la comunidad. En el caso chileno, la supervisión de la libertad condicional a cargo de Gendarmería, se reduce a controles periódicos de firma.

## **(5) Estructura organizacional enfocada unívocamente en la seguridad**

La estructura institucional ha estado fuertemente orientada al resguardo de la dimensión de seguridad en los penales, lo que ha generado una relegación importante de la labor de reinserción, manifestada en escasa dotación dedicada a la materia, con un perfil profesional no siempre adecuado e insuficiente capacitación y en la inexistencia de intervenciones diferenciadas según los perfiles de riesgo de los penados en el diseño de los planes.

---

<sup>43</sup> El presente año se están implementando por el Ministerio de Justicia, a través de Gendarmería de Chile, cinco pilotos (en Santiago, Valparaíso, Concepción, Antofagasta y Atacama) para el tratamiento de ofensores por delitos cometidos en el contexto de violencia intrafamiliar, especialmente diseñados para ingresos por suspensión condicional del procedimiento o libertad vigilada.

<sup>44</sup> a) La privación de libertad, total o parcial, en su casa o en la que el propio imputado señale, si aquella se encontrare fuera de la ciudad asiento del tribunal; b) La sujeción a la vigilancia de una persona o institución determinada, las que informarán periódicamente al juez; c) La obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designare; d) La prohibición de salir del país, de la localidad en la cual residiere o del ámbito territorial que fijare el tribunal; e) La prohibición de asistir a determinadas reuniones, recintos o espectáculos públicos, o de visitar determinados lugares; f) La prohibición de comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afectare el derecho a defensa, y g) La prohibición de aproximarse al ofendido o su familia y, en su caso, la obligación de abandonar el hogar que compartiere con aquél.



- La Ley 19.851 del año 2003, pretendió resolver en un primer momento, la problemática del "déficit histórico de personal" de Gendarmería. Como consecuencia aumentó las plantas de personal uniformado de 5.076 a 9.995 cargos y la de personal civil de 114 a 422 profesionales, de 55 a 239 técnicos y de 39 a 353 administrativos.
- El 8 de abril de 2009, se presentó al Congreso, el proyecto de ley que moderniza Gendarmería de Chile, incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria (Boletín 6447-07). El proyecto contempla un aumento de personal de 53,2% en la planta de oficiales, de 62,6% en la de vigilantes penitenciarios y 67,8% en la planta de directivos.

Fuente de datos: Ministerio de Justicia

Ha existido una carencia importante de personal profesional capacitado para los programas de intervención cuyo objetivo es la reinserción.<sup>45</sup> Puede resultar complejo que una misma institución se encargue de la seguridad y control de los recintos penitenciarios, y al mismo tiempo realice labores de reinserción, pues estos son trabajos esencialmente diferentes, que requieren de distinta formación y cultura organizacional. Esta absorción, por parte de la institución, de dos objetivos tan trascendentales y complejos de la realidad penitenciaria ha significado, en la práctica, que uno de ellos –el de la seguridad- termine por desplazar de la agenda pública la preocupación por la reinserción social. Además, ha determinado diferencias en los estamentos de funcionarios, no existiendo una mirada unitaria del servicio y donde cada uno expresa sus propias demandas.

- El 21% del personal de Gendarmería está dedicado a labores vinculadas a rehabilitación. En efecto, al 31 de diciembre de 2009, la dotación efectiva era de 14.186 funcionarios. De estos, 714 son Oficiales y 10.335 son gendarmes, mientras que el personal civil asciende a 3.137, de los cuales 874 están en calidad de planta, 1.923 en contrata y 340 a honorarios. Al respecto es necesario tener presente que del personal civil señalado, no todos realizan labores de trato directo con la población condenada, pues parte de ellos están destinados a tareas de apoyo de la Dirección Nacional y Direcciones Regionales.
- Respecto del perfil profesional del personal de trato de directo, está constituido mayoritariamente por asistentes sociales, psicólogos y profesores .

Fuente de datos: Ministerio de Justicia

<sup>45</sup> De acuerdo a estudios desarrollados el año 2007 por el Departamento de Personal de Gendarmería de Chile, el personal óptimo para la realización de las tareas de atención directa de la población en los recintos penitenciarios de administración directa, en el sistema de medidas alternativas y en el sistema post penitenciario, ascendería a 5.890 funcionarios al año 2012 internos realizados por el Ministerio de Justicia, existirá al 2012, existiendo a la fecha un déficit proyectado de 2.753 funcionarios civiles.

El poco énfasis en materia de rehabilitación y reinserción también se percibe al observar la estructura orgánica de Gendarmería, la que ha crecido significativamente (Unidad de Concesiones, Unidad de Comunicaciones, Central de Computación e Informática, Control Penitenciario y Unidad de Atención Médica entre otros) sin existir ningún cambio estructural en relación a la reinserción, ello pese a que la Subdirección Técnica contempla en su orgánica los departamentos de: planificación, readaptación, tratamiento en el medio libre e instrucción; y de organización y reglamentación. Así, las temáticas relacionadas a la reinserción quedan sólo radicadas en los Departamentos de Readaptación y Medio Libre, teniendo el primero por función “asesorar en todas aquellas materias conducentes a la rehabilitación y reintegración a la sociedad de las personas condenadas que se encuentren privadas de libertad”; y el segundo, la función de asesorar en la adopción de todas las medidas necesarias para ejercer el control y dar asistencia a las personas condenadas a penas privativas de libertad y que, en virtud de un beneficio legal o reglamentario, se encuentren en el medio libre y a aquellas condenadas a penas restrictivas de libertad<sup>46</sup>. No obstante, esta estructura no ha logrado darle el énfasis necesario al tema.

- En materia de capacitación del personal, el presupuesto de Gendarmería considera M\$413.215, de los cuales M\$136.104 son destinados a contratación de cursos a ser proveídos por terceros y \$5.480 al pago de profesores y monitores, mientras que el resto se utiliza en la compra de textos de enseñanza, arriendo de edificios y pagos por cometidos del personal a capacitar. Este gasto, en forma mayoritaria se canaliza en el personal uniformado para el cumplimiento de los requisitos necesarios para el ascenso.

Fuente de datos: Gendarmería de Chile

## **(6) Carencia de una oferta adecuada de reinserción**

La oferta programática de reinserción es débil, tanto desde una perspectiva cualitativa -en lo relativo a las características específicas de los programas- como en lo que a cobertura y recursos disponibles para el normal desarrollo de dichos programas se refiere. Este problema se manifiesta en cada uno de los sub-sistemas (abierto, cerrado y post penitenciario) y tiene su causa principal en el bajo presupuesto de esta área y la consecuente poca capacitación y especialización del personal a cargo de los programas de reinserción y rehabilitación. La misma escasez y falta de preparación hace imposible que se entreguen intervenciones diferenciadas de acuerdo a los perfiles de riesgo de los reclusos.

La tarea de rehabilitación se realiza a través de diversos programas en tres áreas: programas de apoyo psicosocial, educativos y de carácter laboral. La adhesión a estos programas es voluntaria e incentivada principalmente porque es un requisito para acceder a beneficios intrapenitenciarios. Sin embargo, la expansión en estas áreas ha sido inorgánica, mediante

---

<sup>46</sup> Ley orgánica de Gendarmería de Chile, del 12 de septiembre de 1979. Artículo 8.

la creación de programas que abarcan un pequeño universo de la población usuaria y donde su crecimiento ha sido reducido.

Sobre el **sistema cerrado** en particular se pueden señalar los siguientes antecedentes:

- **Tratamiento de adicciones:** la cobertura en los Centros de Tratamiento Cerrados durante el año 2008 alcanzó a 823 personas, de los cuales 556 fueron hombres y 267 mujeres, lo que representa un incremento de 14% respecto del año anterior.
- **Educación:** esta demanda es atendida a través de 67 escuelas penales y 8 liceos, la oferta educacional básica está presente en 85 establecimientos y la de educación media en 61 de un total de 147 recintos, lo que representa una cobertura de 58% y 41% de acuerdo al total de recintos. Durante el 2008 se registraron 6.670 internos en educación básica y 7.256 en enseñanza media. Respecto del total, 13.8% abandonó sus estudios.
- **Trabajo y capacitación:** del total de reclusos durante el año 2008, apenas un 4% (2.084) se vio beneficiado con cursos de capacitación, mientras el 33.5% realizaba alguna actividad laboral. En esta materia se valora la alianza público-privada, fomentando la instalación de empresas en los recintos penitenciarios y estableciendo incentivos para aquellas que contraten a personas que hayan cumplido sentencia y se hayan rehabilitado.

Fuente de datos: Gendarmería de Chile.

Las distintas modalidades de trabajo para los penados abarcan los talleres de trabajo en los CET, el formato de trabajador independiente o microempresario, el trabajo en artesanía, servicios para los mismos penales y servicios a empresas privadas por medio de contratos (estos últimos representan el menor porcentaje del total de trabajadores).

#### **Estadísticas promedio de internos trabajadores en sistemas cerrado y abierto**

Actividad laboral	2006	2007	2008
Con privados	534	669	869
En CET	1195	1171	1269
Otras modalidades (artesanos, jornales, microempresarios, etc.)	12705	12985	13318
<b>Total</b>	<b>14434</b>	<b>14825</b>	<b>15456</b>
Respecto del total de población penitenciaria	36.7%	34.1%	32.5%

Fuente: Gendarmería de Chile.

Sin embargo, como se aprecia en las cifras, la cobertura de estos programas es limitada. Un ejemplo de ello lo representa el Centro de Detención Preventiva Santiago Sur, donde

solamente el 18,5% de los internos desarrollan una actividad laboral, generalmente artesanal, y el CET del penal cuenta con un taller de mueblería en que trabajan 5 internos, y un taller de costura dirigido por un interno, en que trabajan 6 personas, que representan el 0,17% de la población penal. En tanto, en el Centro Penitenciario Femenino, 363 internas participan de talleres, representando sólo el 17%, mientras que solo 600 trabajan y 150, en promedio, participan de actividades deportivas.

El encarcelamiento, si bien incide negativamente en el bienestar integral de una persona y su familia<sup>47</sup>, afecta ciertas dimensiones específicas, obstaculizando el proceso de reinserción. Estas dimensiones críticas para la reinserción son: empleo, educación, salud, familia, vivienda, derechos e integración comunitaria, áreas en las que deberían focalizarse programas integrales de reinserción, en los niveles individual, familiar y comunitario. Sin embargo, los programas de rehabilitación y reinserción suelen enfocarse fundamentalmente -y a veces únicamente- en el infractor de ley.

Particularmente en el ámbito intracarcelario, el escaso acceso a la oferta programática en materia laboral, educacional, recreacional, sanitaria (como el caso de tratamiento de adicciones), entre otras, genera diariamente largos períodos de ocio, sin utilización productiva del tiempo en prisión. En este punto se aprecia un importante déficit de esfuerzo intersectorial y cooperación público-privada, donde cada institución participa ayudando a superar las carencias ya indicadas.

En cuanto a programas de reinserción y rehabilitación, el **sistema abierto** tiene oferta en tres áreas: trabajo, educación y adicciones.

- El programa de Reinserción Laboral, que se ejecuta en los Centros de Reinserción Social (CRS) se inició en 1994, incluye capacitación y colocación laboral y ha aumentado su cobertura de 568 personas en su primer año a 2.199 en 2008, si bien es una cantidad menor en relación a la población total, este programa representó mayor cobertura de la programada (2.199).
- Se han creado los Centros de Tratamiento de Adicciones en los años 2006 y 2007, en Antofagasta y Santiago.
- En el ámbito de la educación, durante el año 2008, 60 internos cursaron estudios en la Educación Superior.

Fuente de datos: Gendarmería de Chile.

Durante el proceso de tránsito entre la salida de la cárcel y el retorno a la comunidad<sup>48</sup>, periodo que la experiencia comparada ha identificado como crítico, en nuestro país existe

---

<sup>47</sup> Por “familia” se entenderá en este documento, aquella red de personas que –con o sin lazo sanguíneo mediante- mantiene un contacto emocional relevante para una persona. En esta categoría pueden entrar madres, hermanos y hermanas, hijos e hijas, esposas, esposos, padres, tíos y tías, padrinos, madrinas, sobrinos, etc.

<sup>48</sup> Por “retorno a la comunidad” se entiende que cada persona volverá a un espacio físico, concreto, pero también simbólico, de relaciones y afectos. Se utiliza intercambiamente con “medio libre”, “libertad”,

precariedad absoluta en la prestación de servicios de apoyo. Es decir, la mayoría de las personas egresa sin haber participado de programas de rehabilitación y/o reinserción, y sin preparación para afrontar los desafíos de su vida en libertad.

En el ámbito post penitenciario, igualmente son pocos los programas estatales integrales de reinserción post egreso carcelario, siendo sólo tres los que cumplen esta función: el programa “Hoy es Mi Tiempo”, el de Intervención Psicosocial Individualizada y el Programa de Colocación Laboral, todos del Patronato de Reos. La cobertura de estos programas es bastante reducida, tomando en cuenta los cerca de 18.000 egresos anuales del sistema penitenciario. Además de que la cobertura tiene un alcance limitado, no se ha evaluado la efectividad de estos programas en relación al objetivo de reinserción y de evitar la reincidencia.

**En el ámbito post penitenciario:**

- El Programa de Colocación Laboral se inició en septiembre de 2008 y en 3 meses intermedió 31 colocaciones.
- La Intervención Psicosocial Individualizada en su primera versión de 2008, actuó con 205 usuarios.
- El Programa "Hoy es mi Tiempo" consiste en una intervención integral de 9 meses y, durante el año 2008, benefició a 350 personas, de las cuales 59% fueron derivadas a una capacitación en un oficio, 40% para el acompañamiento en el desarrollo de un proyecto de emprendimiento y 15% accedió a nivelación de estudios.

Fuente de datos: Ministerio de Justicia

## **(7) Aumento de presupuesto sin resultados demostrables**

El presupuesto de Gendarmería se divide en dos programas. El primero de ellos incluye todo tipo de gastos del personal de Gendarmería e infraestructura de los centros (mobiliarios y equipos), en tanto el segundo está dedicado a los programas de reinserción. Sin embargo, las cifras señalan que el presupuesto está destinado mayoritariamente a la seguridad y el control de los recintos carcelarios. Si bien el monto total ha aumentado cada año, ello no se ha visto reflejado en una mejor gestión del sistema, aunque cabe señalar que el ámbito de la seguridad ha sido efectivo en el control de motines y fugas.

Si bien las cifras generales apreciadas en la Ley de Presupuestos para este sector indican una distribución donde resulta minoritario el porcentaje para reinserción, es difícil tener un panorama completo, porque los recursos que recibe Gendarmería del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) no aparecen en los programas mencionados y los costos del sistema concesionado también se contabilizan por separado. El aporte para reinserción que se le entrega a las cárceles concesionadas, es pagado mayoritariamente por la Subsecretaría de Justicia a través de subsidios a la construcción y operación.

---

“sociedad”, etc., pensando que una persona regresa de la cárcel a una familia, una casa, un vecindario, pero también regresa a ciertas formas relacionales, retoma determinados vínculos, se instala en ciertos funcionamientos comunitarios, etc.

El presupuesto del programa 02, agrupa las siguientes iniciativas de reinserción: centros de educación y trabajo semi-abiertos, reinserción social de penados con medidas alternativas, fortalecimiento de los consejos técnicos, seguimiento de los beneficiarios con salida controlada al medio libre, el programa “Hoy es mi Tiempo” y el programa subsidio a la contratación de personas que han cumplido condena. Sin embargo, no incluye las remuneraciones de los profesionales y funcionarios que desarrollan las labores de reinserción, los gastos operacionales de los 32 centros de reinserción social ni los gastos derivados de las comunidades terapéuticas

Adicionalmente, el presupuesto para la realización de estudios de evaluación de los programas de reinserción es escaso, tanto para Gendarmería como para la Subsecretaría de Justicia. Tener mayor desarrollo de este tipo de estudios permitiría mejorar el seguimiento y la evaluación de los programas y, en consecuencia, mejorar la planificación y los resultados de los mismos.

- El monto para el año 2009 del denominado "programa 02" (programas de reinserción social) del presupuesto institucional de Gendarmería, ascendió a M\$4.898.018,
- El presupuesto para el personal que desarrolla labores de reinserción, los gastos de los CRS y de las comunidades terapéuticas (contenidas en el programa 01) en total ascendieron en 2009 a aproximadamente M\$21.087.875)
- Si se suma el presupuesto del programa 02 con gastos destinados a reinserción del programa 01, se observa que del total del presupuesto de Gendarmería de Chile para el año 2009 (M\$190.098.632), solamente el 13,67% (M\$25.985.893) se destina a las actividades de reinserción.
- De acuerdo a datos del Ministerio de Justicia, el gasto diario promedio por interno en las unidades concesionadas es de \$10.309 y mensualmente de \$309.270 aproximadamente. De este presupuesto, considerando las distintas líneas de prestaciones los contratos de concesionados de infraestructura y operación de recintos penitenciarios, se estima que un 25% del pago por interno corresponde a actividades de reinserción, apuntando estas principalmente, a la provisión de una oferta educacional, de capacitación laboral y atención psico-social.
- En relación al presupuesto asignado para la realización de estudios sobre la materia se observa que el Ministerio de Justicia, al año 2008, recibió recursos para la realización de dos estudios en materia de penitenciaria por un total de M\$70, mientras que el año 2009 no se le entregaron recursos para la realización de estudios en la materia. Por otro lado, el presupuesto de Gendarmería en esta área para el año 2009, fue de M\$120, de los cuales M\$70 fueron destinados a la realización de estudios e investigaciones y M\$50 para la realización de estudios vinculados a análisis y control de calidad.

Fuente de datos: Ministerio de Justicia.

## **(8) Falta perspectiva intersectorial en la gestión del sistema penitenciario**

Para Gendarmería de Chile resulta muchas veces complejo otorgar la oferta intersectorial para aquellas personas que se encuentran cumpliendo su condena, ya sea en medio libre como en el sistema cerrado. Esto sucede porque, por un lado, las redes intersectoriales no consideran dentro de sus prioridades la atención de personas que hayan cometido un delito y, por el otro, porque le resulta difícil a la institución establecer estos nexos, considerando el déficit de personal existente y escasa presencia a nivel territorial o local. La mirada intersectorial es necesaria para establecer un puente entre el cumplimiento de las penas, los beneficios y la atención social que se brinda a los condenados, ya sea en fase de cumplimiento de la pena o con posterioridad a ella. Sería positivo buscar algún grado de

descentralización y desconcentración, dado que la administración penitenciaria realizada por Gendarmería es altamente jerárquica y la reinserción requiere de redes locales de apoyo.

### **(9) Eliminación de antecedentes no implica reinserción**

Una de las actividades a las que estaba -hasta hace poco- exclusivamente dirigido el quehacer de los Patronatos Locales de Reos era el proceso de Eliminación de Antecedentes<sup>49</sup> regulado por el Decreto Ley 409. Entre las posibilidades que acarrea la eliminación de los antecedentes están: la supresión de antecedentes para postular a un empleo formal, para postular a un empleo en el sector público o para que los hijos puedan presentarse a las fuerzas armadas o policiales. Además, supone que de volver a cometerse un ilícito el sujeto sería considerado como no reincidente, con las ventajas asociadas a esa condición. Una persona que aspira a encontrar un trabajo informal y no pretende tener vínculos con el Estado, no estará interesado en seguir con esta extensión del control público.

Adicionalmente, es necesario tomar en cuenta que el inicio del proceso de eliminación requiere tener “aclarado” el prontuario (es decir, contar con información precisa sobre el estado de cumplimiento de las condenas anteriores), lo que resulta un poco más simple en el caso de los primerizos y de quienes recibieron una medida alternativa, no así en el caso de los multireincidentes (perfil procesal de la mayoría de las personas recluidas), quienes deberían contar con asesoría jurídica para realizar diversos trámites administrativos y judiciales. Sin embargo, los Patronatos de reos y las unidades penales no cuentan con abogados para realizar esta labor, no existiendo ninguna entidad que cumpla esta función

### **(10) Falta enfoque territorial en los programas post penitenciarios**

Formalmente, la fase post penitenciaria la conforman las personas en proceso de eliminación de antecedentes, aquellas que gozan del beneficio de libertad condicional y las personas condenadas con indultos conmutativos en control administrativo, no obstante, en términos más generales, esta fase también integra a todos aquellos que egresan del sistema penitenciario.

El control e intervención del primer grupo está a cargo de Gendarmería, a través del Patronato Nacional de Reos y de los Patronatos Locales de Reos. Sin embargo, en el tratamiento post penitenciario, el vínculo con Gendarmería resulta poco positivo, pues se aboca a controles y sistemas de seguimiento estrechamente relacionados a la ejecución de la pena (como en el caso de la salida controlada al medio libre o de la libertad condicional). A ello se suma la resistencia adicional que se genera al tener que acudir a un recinto penal para realizar un control de firma, lo que atenta contra la reinserción por la mantención del vínculo con la cárcel. Si bien el vínculo con Gendarmería puede justificarse para la gestión de trámites vinculados a la eliminación de antecedentes u otros específicos, la intervención

---

<sup>49</sup> El 97% de usuarios responde a esta modalidad.

post penitenciaria debería ejecutarse en el ámbito local/municipal, por un equipo vinculado al ámbito central pero cuya intervención se enfoque en lo local.

- El total de personas en fase post penitenciaria, acumulado a diciembre de 2008, era de 20.519, de ellas el 97% estaban en proceso de eliminación de antecedentes.
- De las 19.965 personas en proceso de eliminación de antecedentes a través del control de firmas, el 44% realizaba este control en los Patronatos Locales, 36% en los CRS y 20% en unidades penales.
- Respecto de las personas en libertad condicional, a diciembre de 2008, el 38% era controlado administrativamente en los Patronatos Locales y 62% en unidades penales. Sin embargo, estas cifras se refieren netamente a controles administrativos, no así a intervenciones para la reinserción.

Fuente: Gendarmería de Chile

Lo anterior se justifica porque el aumento de la población encarcelada ha significado un incremento del número de personas que regresa a su comunidad de origen después de cumplir períodos de privación de libertad, concentrándose el fenómeno del retorno en comunas o barrios con características de vulnerabilidad social. Existen determinados territorios que son más vulnerables frente a los ciclos de ingreso y egreso carcelario, pues reciben un alto número de personas que egresan del sistema sin preparación y sin oportunidades laborales. Esta situación impacta tanto en el contexto inmediato (familiar, económico, social) de la persona, como en la red pública de apoyo, pues impone un desgaste de recursos humanos y económicos a las redes de atención a nivel local<sup>50</sup>.

En este contexto, es que se requiere de esfuerzos por abordar la reintegración post penitenciaria en forma intersectorial e interinstitucional, involucrando a actores públicos (locales y centrales) representantes de diversas áreas de servicios de bienestar social, y a la comunidad en general.

Entre los principales problemas que afectan a una persona que ha estado sometida a una pena privativa de libertad, es posible identificar los siguientes<sup>51</sup>:

- El fenómeno de la reincidencia delictiva, en muchos casos multireincidencia, se traduce en que determinadas personas concentren una alta cantidad de ingresos y egresos de la cárcel, con sus correspondientes “salidas” y “retornos” a la comunidad.
- La concentración del retorno en ciertas comunas o barrios incide en el aumento - en dichas zonas geográficas- de la victimización, percepción de inseguridad, incremento de la inversión en tareas policiales y de seguridad pública, impacto en las políticas sociales implementadas en el nivel local, disminución de capital social, problemas en la familia e hijos y en la estigmatización social, tanto de la comuna como de sus habitantes.

<sup>50</sup> Villagra, Carolina. “Hacia una política post penitenciaria en Chile”. Editorial RIL, Santiago, 2008.

<sup>51</sup> Martínez, Fernando. Documento de trabajo elaborado en el marco del proyecto “Diseño de Complejo de Necesidades para la Reinserción y Rehabilitación Social” del CESC para el Ministerio del Interior, y que recoge información de la investigación coordinada por Carolina Villagra, en “Hacia una política post penitenciaria en Chile”. Editorial RIL, Santiago, 2008.



- A su vez, a nivel de la comunidad, también se produce una situación de estigmatización y segregación de las personas que han estado privadas de libertad y de sus familias, cuyo impacto se advierte especialmente en el ámbito escolar y social.
- Desconocimiento o invisibilización del problema del retorno de ex presos, así como del impacto que produce, no sólo en sus familias, sino también en las comunidades más pequeñas, a nivel de barrio o sector de la comuna. Este fenómeno afecta tanto a funcionarios de la red institucional formal, como a las organizaciones comunitarias y a la comunidad en general, los cuales en general no tienen conciencia del mismo y, peor aún, no saben cómo abordar el problema.
- Lo anterior se traduce, entre otros aspectos, en escasez de iniciativas de intervención sustentadas por la red institucional formal desde el ámbito local.

### **(11) Aumento de penas privativas de libertad**

En la última década se han implementado algunas modificaciones legales que, por diversas razones, han aumentado la población en las cárceles, como por ejemplo:

- a. La dictación de la ley 20.000, publicada el 16 de febrero de 2005, que sanciona el tráfico ilícito de drogas, contemplando un nuevo delito de microtráfico, un delito de asociación ilícita para el tráfico, y diversas agravantes especiales. Además, contempla restricciones para que las personas condenadas por delitos de tráfico puedan acceder a medidas alternativas a las penas privativas de libertad. Esta nueva regulación penal se complementa con otras normas dictadas para sancionar todo el circuito de la droga, como es la tipificación del delito de lavado de dinero (ley 19.913 de 18 diciembre de 2003).
- b. Se han introducido normas para castigar el uso fraudulento de tarjetas de crédito o débito (ley 20.009, de 18 de marzo de 2005), se incrementaron las penas de ciertos delitos cometidos por funcionarios públicos contra la Administración Pública. (ley 20.341, publicada el 22 de abril de 2009).
- c. Ley 20.066 (del 7 de octubre de 2005), que castiga penalmente los ilícitos constitutivos de violencia intrafamiliar, creando el delito de maltrato habitual y aumentando las penas en un grado si la violencia se comete en contra de determinados parientes. Además, establece que en ningún caso el tribunal podrá calificar como leves las lesiones cometidas en contra de las personas que tengan la calidad de parientes señalados en la ley.
- d. La ley 20.074 (del 14 de noviembre de 2005) que entre otras materias, amplió las facultades de la policía para detener por flagrancia, modificó el artículo 395 del Código Procesal Penal, derogando la norma anterior que permitía que en caso de delitos con pena baja, el juez pudiese imponer únicamente la pena de multa y sólo en casos calificados pudiese imponer una pena de prisión. Adicionalmente, restringió la facultad de suspender la condena en el caso de la comisión de delitos, estableciendo que ésta sólo se puede suspender en el caso de faltas. Junto a ello, tanto en lo relativo al procedimiento simplificado como al procedimiento abreviado,

la ley generó nuevos incentivos para aumentar la aplicación de los mecanismos de autoincriminación, lo que ha generado un aumento importante de condenas menores.

- e. La ley 20.273 (del 28 de junio de 2008) que modificó el artículo 456 bis A del Código Penal, contemplando un incremento de la pena para el caso de receptación de cosas que forman parte de las redes de suministro de servicios públicos o domiciliarios y se agrega un nuevo artículo (443 y 447 bis del Código Penal), incrementando las penas para los delitos de hurto y robo de cosas que conlleven una interferencia del suministro de servicios públicos.
- f. La ley 20.253 (de 14 de marzo de 2008), modifica las normas de reincidencia, en virtud de las cuales, para estimar la concurrencia de esta agravante, basta que la persona haya sido condenada anteriormente, sin exigirse, como se entendía con anterioridad, que el condenado hubiere cumplido la condena en forma efectiva.
- g. Una reforma sustancial que ha significado un fuerte aumento de las penas es la efectuada para los delitos que protegen la libertad e indemnidad sexual. En efecto, las modificaciones operadas desde 1999, hasta la introducida por la ley 19.927 del 14 de enero de 2004, han modificado tipos penales como la violación impropia (aumentando la edad del sujeto pasivo a 14 años) el abuso sexual agravado, la tenencia y distribución de material pornográfico infantil, la producción de material pornográfico de esta misma índole, la promoción para la prostitución de menores y la conducta del clientes de favores sexuales de menores de edad. Asimismo, se incrementaron las penas de delitos como el estupro, que opera respecto de menor de 18 años y mayor de 14 años y la del abuso sexual. Se establece además, la pena de inhabilitación absoluta temporal para ejercer actividades educacionales o que involucren una relación directa y habitual con persona menor de edad, respecto de condenados por delitos contra la indemnidad sexual de un menor.
- h. A través de la ley 20.140 (del 30 de diciembre de 2006) se modificó el artículo 494 bis del Código Penal, estableciendo pena para el caso de la comisión de hurto falta en grado de desarrollo frustrado.
- i. La ley 20.084, modifica las normas de personas que están exentas de responsabilidad penal, disponiendo que el menor de 18 años y mayor de 14, se regirá por dicha ley, que establece la responsabilidad penal juvenil. De modo tal que se rebaja la edad para que el menor sea responsable penalmente de sus actos ilícitos y consecuentemente, ya no se exige el trámite del discernimiento para el mayor de 16 y menor de 18 para determinar si tenía responsabilidad penal.

## **(12) Desvinculación entre el sistema penal para adultos y el de adolescentes.**

La ley n° 20.084 (vigente desde el 8 de junio de 2007) establece un sistema de responsabilidad penal para los adolescentes por infracción a la ley penal y especifica en el Artículo 56° que: “Si al momento de alcanzar los dieciocho años le restan por cumplir más de seis meses de la condena de internación en régimen cerrado, el Servicio Nacional de

Menores evacuará un informe fundado al juez de control de ejecución en que solicite la permanencia en el centro cerrado de privación de libertad o sugiera su traslado a un recinto penitenciario administrado por Gendarmería de Chile”. Así, de acuerdo artículo 152° del Decreto Supremo N° 1378, de 2006, que contiene el Reglamento de la ley n° 20.084 señala que Gendarmería de Chile dispondrá de establecimientos penitenciarios, dentro de los cuales existirán espacios segregados denominados “secciones juveniles” para aquellas personas que, habiendo cumplido 18 años y resten más de 6 meses para el cumplimiento de la pena, deban cumplir una sanción en estos recintos por disposición del tribunal competente, aun cuando no se cuente con infraestructura y programas adecuados.

■ Durante el año 2008 hubo en promedio 202 jóvenes en las 32 secciones juveniles de Gendarmería, cifra para el 2009 pasó a 243.

Fuente: Gendarmería de Chile.

Las principales observaciones a las secciones juveniles (contenidas en los informes realizados por las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centro establecidas en el artículo 159 del Decreto Supremo n° 378 que contiene el Reglamento de la ley n° 20.084) apuntan a un carencia en la entrega de oferta programática por parte de Sename, estando éstas a cargo de Gendarmería de Chile, sin que existan suficientes recursos de esta institución para esas labores. En efecto, actualmente la oferta programática ha sido asumida de manera residual por Gendarmería de Chile, mientras que Sename no cuenta con las atribuciones ni el presupuesto independiente y adecuado para hacer frente a las necesidades existentes en esta materia. Además, en las secciones juveniles de los penales para adultos se repiten deficiencias de infraestructura y servicios, como la falta de iluminación, carencias sanitarias, insuficiencias en atención de salud y falta de medicamentos.

En la relación entre ambas instituciones también se destaca en forma negativa, que el régimen de disciplina interna de los centros de Sename sea administrado por Gendarmería y que esta institución, en algunos casos, no informe a los Juzgados de Garantía los traslados de los jóvenes.

### **(13) Escaso control de la ejecución de penas**

Como se sabe, actualmente existen escasos o nulos controles externos en el ámbito de la ejecución de la pena que se limitan, casi exclusivamente, a la posibilidad que tienen los internos de interponer alguna acción constitucional (amparo o protección) o de presentar alguna solicitud ante el juez de garantía. Por lo demás, en este último caso, la regulación del Código Procesal Penal (v.gr. artículo 466 del CPP) es insuficiente y limitada, lo que muchas veces, lejos de incentivar a los jueces a ser más proactivos en su función cautelar de los derechos de las personas privadas de libertad, los inhibe en términos de competencia y deciden mantener la cuestión en el ámbito administrativo.