

**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**“¿PÚBLICO O PRIVADO?:
LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN
SOCIAL EN CÁRCELES CONCESIONADAS Y TRADICIONALES EN CHILE”.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

KATHERINE GEORGINA OLIVERI ASTORGA

**PROFESOR GUIA:
MARÍA PÍA MARTÍN MÜNCHMEYER**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
JAVIERA BLANCO SUÁREZ
OLGA ESPINOZA MAVILA**

**SANTIAGO DE CHILE
AGOSTO, 2012**

RESUMEN

Chile es el segundo país en Sudamérica con mayor cantidad de reclusos, presentando una tasa de 296 internos por cada 100 mil habitantes, esta cifra da cuenta de la crisis por la que atraviesa el sistema penitenciario hace décadas. En este contexto, en el año 2006 se impulsó el Programa de Inversión Infraestructura penitenciaria, el cual introduce la participación de privados en ámbitos del sistema penitenciario, hasta la fecha de responsabilidad exclusivamente estatal, esta incorporación se realiza principalmente con el objetivo de ampliar la infraestructura carcelaria ante el aumento de la población penal privada de libertad.

Pese a que el programa mixto público – privado se inició durante el año 2006, a la fecha, no existe un cuerpo de conocimiento que contribuya a evaluar si efectivamente la participación de privados ha aumentado las posibilidades de rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad. En este contexto surgió como pregunta directriz de la investigación: *¿es conveniente dejar en manos de privados la rehabilitación de los reclusos, cuando ésta es una responsabilidad del sector público?*

En este contexto, este estudio de casos busca generar una contribución al análisis de la incorporación de privados en los programas de rehabilitación y reinserción social, planteándose como objetivo general: *“Comparar la oferta programática en rehabilitación y reinserción social entre el sistema de cárceles tradicional y concesionada, en los Complejos Penitenciarios Valparaíso y Rancagua”*. Para el logro de éste, se utilizaron fuentes secundarias de información, las que permitieron dar a conocer el contexto de la seguridad ciudadana en Chile, principalmente el diagnóstico de la población penal reclusa en los casos analizados. Éste análisis se complementó con el aporte de fuentes primarias, con el objetivo de conocer las percepciones de los distintos actores involucrados en esta materia.

En términos generales, algunas de las conclusiones de este estudio de casos son: 1) destaca que la mayoría de los actores coincide en que es difícil realizar un juicio respecto si es ganancioso o más efectivo dejar en privados la labor de asistencia que anteriormente realizaba de forma exclusiva el sector público, a través de Gendarmería, pues no es claro que la oferta programática de las cárceles concesionadas en reinserción social sea mejor. Hay consenso en que es positivo concesionar las labores de atención, relacionadas con las condiciones de habitabilidad, alimentación, salud, entre otros; pues la empresa privada es más eficiente en la entrega de los servicios que Gendarmería; 2) en ambas modalidades, hay una clara tendencia a la construcción de indicadores en los ámbitos de insumos y procesos, no visualizándose en términos de productos, resultados e impacto, que permitan ver si el resultado de las acciones diseñadas e implementadas por el servicio, significan un mejoramiento en la habitabilidad de las condiciones objetivas y están contribuyendo a la reinserción social de la población penal.

Algunas de las recomendaciones que surgen de esta investigación son: 1) la función de asistencia debe ser parte de un organismo público, que este a cargo de los procesos de rehabilitación y reinserción social de la población condenada; 2) la creación de un indicador de reinserción social, y no basar este proceso sólo en indicadores de reincidencia; 3) la creación de un instrumento que permita cuantificar variables en las unidades tradicionales, para obtener el gasto real por recluso; y, 4) finalmente, se recomienda trabajar en medidas enfocadas en la coordinación intersectorial de los actores.

ABSTRAC

Chile is the second country in South America with the largest number of prisoners, presenting an internal rate of 296 per 100 thousand inhabitants, this figure accounts for the crisis being experienced by the prison system for decades. In this context, in 2006 the momentum Prison Infrastructure Investment Program, which introduced private participation in areas of the prison system, to date only state responsibility, this incorporation is mainly with the aim of expanding the infrastructure prison to the prison population increased in custody.

Although the program mixed public - private partnership started in 2006, to date, there is a body of knowledge to help assess whether private participation has increased the potential for rehabilitation and social reintegration of persons deprived of freedom. In this context emerged as a guideline for research question: Is it appropriate to leave in private hands the rehabilitation of prisoners, when it is the responsibility of the public sector?

In this context, this case study seeks to generate a contribution to the analysis of the incorporation of private rehabilitation programs and reintegration into society, considering the general objective: "To compare the range of programs in rehabilitation and social integration between the traditional prison system concession, in Valparaiso and Rancagua Prison Complex." To achieve this, we used secondary sources of information, which allowed to present the context of public safety in Chile, particularly the diagnosis of the prisoners confined in the cases analyzed. This analysis was complemented by the contribution of primary sources in order to understand the perceptions of different actors involved in this matter.

Overall, some of the conclusions of this case study are: 1) emphasizes that most actors agree that it is difficult to make a judgment about whether gainful or leave private cash assistance work previously performed in exclusively the public sector, through Gendarmerie, it is not clear that the program offer concessions in the prisons better social reintegration. There is consensus that the work is positive care concession related to living conditions, food, health, among others, because private enterprise is more efficient in delivering services Gendarmerie, 2) in both modes, there is a clear trend towards the construction of indicators in the areas of inputs and processes, not showing in terms of outputs, outcomes and impact, which let you see if the result of actions designed and implemented by the service, means an improvement in the livability of objective and are contributing to the social rehabilitation of prisoners.

Some of the recommendations arising from this research are: 1) the role of assistance should be part of a public body in charge of this process of rehabilitation and social reintegration of the sentenced population, 2) the creation of an indicator social reintegration, and not basing this process only on indicators of recidivism, 3) the creation of a tool to quantify variables in traditional units, for real spending per inmate, and 4) finally, we recommend working on measures aimed inter-sectoral coordination of the actors.

Dedicado a mi hijo Maximiliano, por su amor incondicional...

AGRADECIMIENTOS

Gracias Fernando por el apoyo que me brindaste durante 12 años, por el apoyo durante el magíster, siempre serás una persona importante en mi vida, crecimos y vivimos juntos lindas épocas de nuestras vidas...gracias por todo. Como no agradecer a mi hijo Maximiliano quien desde los 2 años y medio comenzó a ver a su madre como estudiaba, insistiendo en rayar mis cuadernos, eres mi vida, el tesoro más bello...te amo.

Gracias mamá, por tu incondicional amor y apoyo no sólo en el proceso de este magíster sino durante toda la vida, a mis hermanos Nayareth, Miguel y Jocelyne, por quererme y demostrarme cada día su amor y apoyo durante todos mis años de estudio de pregrado y postgrado. Gracias mamá por el hermoso legado valórico que nos entregaste día a día a cada uno de nosotros.

No puedo dejar de agradecer por el incondicional apoyo, paciencia y amor de mis grandes amigas quienes durante años han estado siempre a mi lado, hemos crecido juntas y ahora la mayoría nos enfrentamos a un nuevo desafío ser madres, por cada momento de alegría y tristeza que compartimos... gracias Andrea, Consuelo, Dany Ponce, Dany Merino, Francisca, Isa, María Jesús y María Paz. A todas sólo debo decirles que las adoro y gracias por seguir conmigo compartiendo cada momentos de nuestras vidas.

Un especial agradecimiento a mi profesora guía Pía Martín, por apoyar y participar activamente en el desarrollo de este estudio de caso, fueron fundamentales sus consejos y enseñanzas en todas las etapas de esta investigación.

También quisiera agradecer a Alex quien me apoyo y entrego parte de su tiempo en el desarrollo del magíster, muchas gracias, te quiero mucho. Finalmente, agradecer a todos las instituciones y profesionales que confiaron en mí, entregándome información relevante para el desarrollo de esta investigación, como también a quienes me brindaron parte de su tiempo entregando sus visiones en torno a la temática estudiada.

TABLA DE CONTENIDOS

I	INTRODUCCIÓN	9
II	SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE	12
II.I	VICTIMIZACIÓN E INSEGURIDAD	13
II.II	EVOLUCIÓN DE LA DENUNCIA.....	16
II.III	DIAGNÓSTICO POBLACIÓN PENAL	19
III	EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD CIUDADANA	25
III.I	MAPA DE ACTORES EN OFERTA PROGRAMÁTICA PÚBLICO – PRIVADA.....	35
III.II	VISIONES SOBRE LA VINCULACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA.....	38
IV	ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL	57
IV.I	ÁMBITOS CRÍTICOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO.....	58
IV.II	MODELO GENERAL DE TRATAMIENTO PENITENCIARIO.....	60
IV.III	VISIONES SOBRE LA REINSERCIÓN SOCIAL Y LA REHABILITACIÓN	63
IV.IV	OFERTA PROGRAMÁTICA: SISTEMA DE CÁRCELES TRADICIONALES	67
IV.IV.I	Complejo Penitenciario Valparaíso.....	68
IV.V	OFERTA PROGRAMÁTICA: SISTEMA CÁRCELES CONCESIONADAS	69
IV.V.I	Complejo Penitenciario Rancagua	72
IV.VI	RESUMEN SITUACIÓN NACIONAL: OFERTA PROGRAMÁTICA EN AMBAS MODALIDADES.....	73
IV.VII	OFERTA PROGRAMÁTICA PÚBLICA Y PRIVADA LA VISIÓN DE LOS ACTORES	75
V	CONCLUSIONES	84
V.I	RECOMENDACIONES	90
VI	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92
VII	ANEXOS	95
VII.I	ANEXO 1: DETALLE GASTO INTERNOS UNIDADES PENALES CONCESIONADAS.....	95
VII.II	ANEXO 2: EJES DE ACCIÓN ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2006 – 2010	96
VII.III	ANEXO 3: PLAN CHILE SEGURO	97
VII.IV	ANEXO 4: PLAN 11 MEDIDAS CARCELARIAS.....	98
VII.V	ANEXO 5: CIRCUITO DE REINSERCIÓN SOCIAL	99

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Relación entre la capacidad según diseño y la población penal a diciembre 2010	24
Cuadro 2: Aspectos y actores responsables	29
Cuadro 3: Ventajas y Desventajas del Modelo Mixto.....	30
Cuadro 4: Evolución de Tasa de suicidios al interior de establecimientos penitenciarios 2000 - 2010	31
Cuadro 5: Gasto por interno con subsidios 2011	32
Cuadro 6: Gasto por interno sin subsidios 2011.....	33
Cuadro 7: Cumplimiento de Metas por eje al 31 de diciembre del 2008.....	34
Cuadro 8: Oferta Programática sistema cárceles estatales.....	67
Cuadro 9: Composición de la Población Penal Julio 2010 – Junio 2011	68
Cuadro 10: Oferta programática en asistencia en sistema de Cárceres Concesionadas	70
Cuadro 11: Oferta programática en Reinserción social.....	71
Cuadro 12: Composición de la Población Penal Julio 2010 – Junio 2011	72

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Evolución de las Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana 1990 – 2011.....	26
Figura 2: Evolución de las Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana 1990 – 2011.....	27
Figura 3: Mapa de Actores	37

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Principales preocupaciones de la población según encuesta CEP	12
Gráfico 2: Principales preocupaciones de la población según ENUSC.....	13
Gráfico 3: Porcentaje de hogares víctimas 2005-2010.....	14
Gráfico 4: Porcentaje de Hogares Victimizadas 2005 -2010	14

Gráfico 5: Porcentaje de hogares revictimizados 2009 – 2010	16
Gráfico 6: Porcentaje de hogares victimizados que denunciaron al menos un delito	16
Gráfico 7: Comparación Casos Policiales (DMSC) v/s porcentaje de victimización y porcentaje de no denuncia (2008 - 2010).....	18
Gráfico 8: Distribución de los Casos Policiales por DMSC	18
Gráfico 9: Evolución de la Población Penitenciaria según Subsistemas 2000-2010.....	20
Gráfico 10: Evolución Subsistema Cerrado por tipo de población 2000 - 2010	20
Gráfico 11: Evolución población penitenciaria 2000 – 2010 según sistema	22
Gráfico 12: Evolución de la población penitenciaria en penales concesionados, 2006 – 2010	23
Gráfico 13: Evolución de Tasa de suicidios al interior de establecimientos penitenciarios 2000 - 2010	31

I INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la reclusión tiene principalmente un carácter centrado en lo punitivo. Gendarmería de Chile es el organismo que tiene la labor de vigilar, asistir y atender a los reclusos que se encuentran tanto en prisión preventiva como cumpliendo pena efectiva, con ésta la persona pierde su derecho a permanecer en libertad, cumpliendo un determinado período de reclusión en algún establecimiento penitenciario del país, según lo determinado por el Tribunal de Justicia competente.

En este contexto, la oferta programática en rehabilitación y reinserción social, en el subsistema cerrado, se focaliza en personas que han sido condenadas y les queda poco tiempo para cumplir su pena. Esto no significa que se excluya a la población penal que está iniciando el cumplimiento de su condena, tampoco a la población imputada, pues por mandato Gendarmería debe velar por la atención y asistencia de ellos mientras se encuentren bajo su tutela.

En cuanto a la oferta en materia de rehabilitación y reinserción, se observan acciones aisladas y de baja cobertura, siendo éste uno de los grandes déficits en la actual política penitenciaria del país. A esto se suma la baja calidad de la oferta y los problemas propios del sistema penitenciario que hoy en día han hecho que las prioridades en la agenda pública se centren en aspectos de seguridad y hacinamiento de la población penal. En este contexto, resulta fundamental la creación de una política pública en rehabilitación y reinserción social para la población penal condenada, y no se incorporen sólo como acciones y/o ejes de otras políticas públicas, pues se requiere de un marco técnico que guíe el accionar en la materia, más aún bajo la presencia de un sistema mixto de administración penitenciaria.

Actualmente en Chile coexisten unidades penales de administración directa y concesionadas, esto ha sido posible ya que el marco legal: ley de concesiones y su reglamento, ley orgánica de Gendarmería de Chile, Reglamento de Establecimientos penitenciarios, bases de licitación y pautas mínimas de diseño, han permitido introducir modificaciones en la gestión penitenciaria que antes era sólo competencia de Gendarmería de Chile. De esta manera, el cuerpo legal permite la participación de privados en el diseño, construcción, equipamiento y operación de diversos servicios al interior de las cárceles.

Actualmente funcionan seis unidades penales concesionadas a lo largo del país, en éstas la vigilancia es una función exclusiva e indelegable del Estado, siendo Gendarmería el organismo mandatado para ello. Al mismo tiempo, este servicio y el Inspector Fiscal del Ministerio de Obras Públicas, deben cumplir el rol de supervisor y regulador de todas las acciones realizadas por las empresas concesionarias. Así, la administración de los distintos servicios de las empresas concesionarias es regulada por diversos instrumentos jurídicos, que en general no afectan la legislación penitenciaria chilena.

En este contexto, hoy la población penal imputada o condenada, puede residir en unidades de administración directa o concesionadas, siendo Gendarmería la institución encargada de determinar a qué penal es trasladado el imputado o condenado- Esto conforme lo dispuesto en el Decreto Ley N° 2859, que contiene la Ley Orgánica Constitucional de dicha institución. Por tanto, los internos pueden tener distintas condiciones de habitabilidad y acceso diferente a la oferta programática en reinserción social.

Pese a que el programa mixto público – privado se inició durante el año 2006, son escasos los estudios sobre su funcionamiento y resultados, por lo que esta investigación busca aportar al análisis del desarrollo, potencialidades y límites de la coexistencia de unidades concesionadas y administración

directa. El primer afán de esta investigación es comparativo, permitiendo mostrar cómo se desarrollan los programas de rehabilitación y reinserción social, a partir del estudio de dos casos: el Centro Penitenciario Valparaíso y Rancagua, sistemas de cárcel de administración directa y concesionada, respectivamente.

La selección de estos establecimientos responde a los siguientes criterios: dos Centros de Cumplimiento Penitenciario, es decir, que albergarán a población condenada, una representando a la modalidad tradicional y otra a la concesionada. Se escogió el Centro Penitenciario Valparaíso, porque además de contar con los recursos que Gendarmería entrega para el desarrollo de la oferta programática, actualmente, desarrolla programas de rehabilitación por parte del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Por último, la elección del Centro Penitenciario Rancagua, respondió únicamente a criterios de conveniencia en la elección de la muestra siendo el penal concesionado más cercano a la región Metropolitana.

Dado que esta investigación busca contribuir al análisis de la incorporación de privados en el sistema penitenciario. El objetivo general de este consistió en: *“Comparar la oferta programática en rehabilitación y reinserción social entre el sistema de cárceles tradicional y concesionada, en los Complejos Penitenciarios Valparaíso y Rancagua”*.

En cuanto a los objetivos específicos, estos son:

1. Caracterizar a la población reclusa en los penales concesionados y tradicionales seleccionados, según género y tipo de delito.
2. Describir y analizar las principales políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, relevando los hitos en rehabilitación entre 1990 – 2011.
3. Analizar el marco institucional y orientaciones de intervención que guían los programas de rehabilitación y reinserción implementados a la población condenada en el sistema concesionado y tradicional.
4. Analizar las debilidades y fortalezas de la oferta programática en rehabilitación y reinserción, en las modalidades concesionada y tradicional.

Para el análisis comparativo, se utilizaron fuentes de información secundaria, tales como encuestas nacionales, datos de casos policiales por delitos de mayor connotación social, gastos por interno, registros de la población penal a nivel nacional y de las unidades penales seleccionadas, entre otros. A partir de estas fuentes se elaboraron una serie de gráficos, tablas y cuadros, que permitieron analizar el contexto de la seguridad ciudadana en Chile, el diagnóstico de la población penal en el país, y principalmente dar a conocer el contexto de la población reclusa en unidades penales concesionadas y tradicionales.

Cabe señalar que la descripción y análisis de las fuentes secundarias, se complementó con el aporte de las fuentes de información primarias. Estas últimas con el propósito de conocer las percepciones e interacciones sociales que se generan en la implementación de los programas de rehabilitación y reinserción social de los sistemas concesionados y tradicionales, entre los distintos actores involucrados. Para ello, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a distintos actores relevantes, seleccionados por niveles políticos-estratégicos y técnicos, definiéndose atributos del perfil ideal del informante clave. Éstos debían estar relacionados con el modelo mixto público – privado de cárceles y con la oferta programática

en rehabilitación y reinserción, con el objetivo de indagar y responder a la pregunta de investigación que guío este estudio y los objetivos que dieron directriz al mismo. La información obtenida se describió e interpretó, a través de un análisis de contenido de las entrevistas en base a las siguientes variables: Seguridad Ciudadana en Chile; Políticas Públicas en dicha materia; Modelo mixto de administración penitenciaria y Políticas de rehabilitación y reinserción social.

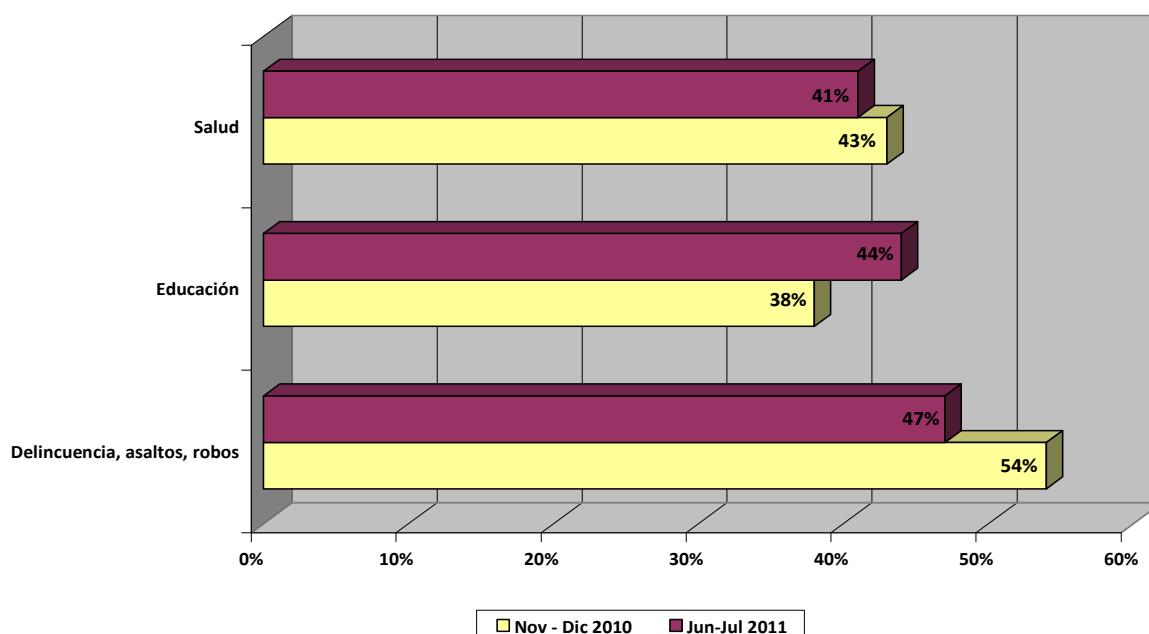
Finalmente, este estudio de casos se estructura en base a tres grandes capítulos. El primero da cuenta del panorama general de la seguridad ciudadana en Chile. El segundo establece un análisis histórico en la evolución de las políticas públicas en la materia. El tercer capítulo buscó analizar la oferta programática en materia de rehabilitación y reinserción social en ambos sistemas. Por último, se presentan las conclusiones del estudio.

II SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE

La seguridad ciudadana se ha transformado en uno de los temas públicos que más preocupa a los ciudadanos y autoridades del país. En la Encuesta de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) para los meses de noviembre y diciembre 2010, se establece que los problemas relacionados con la delincuencia son los que más preocupan a la población, representando 54 por ciento de todos los problemas públicos, por sobre salud y educación, que representan 43% y 38%, respectivamente.

Al mismo tiempo, se observa que para los meses de junio – julio 2011, la delincuencia aún se ubica en primer lugar representando 47 por ciento, por sobre educación y salud, con 44% y 41%, respectivamente. Ajenjo & Salazar (2006) señalan que desde 1990 los temas delictuales se han situado en los primeros lugares en esta encuesta.

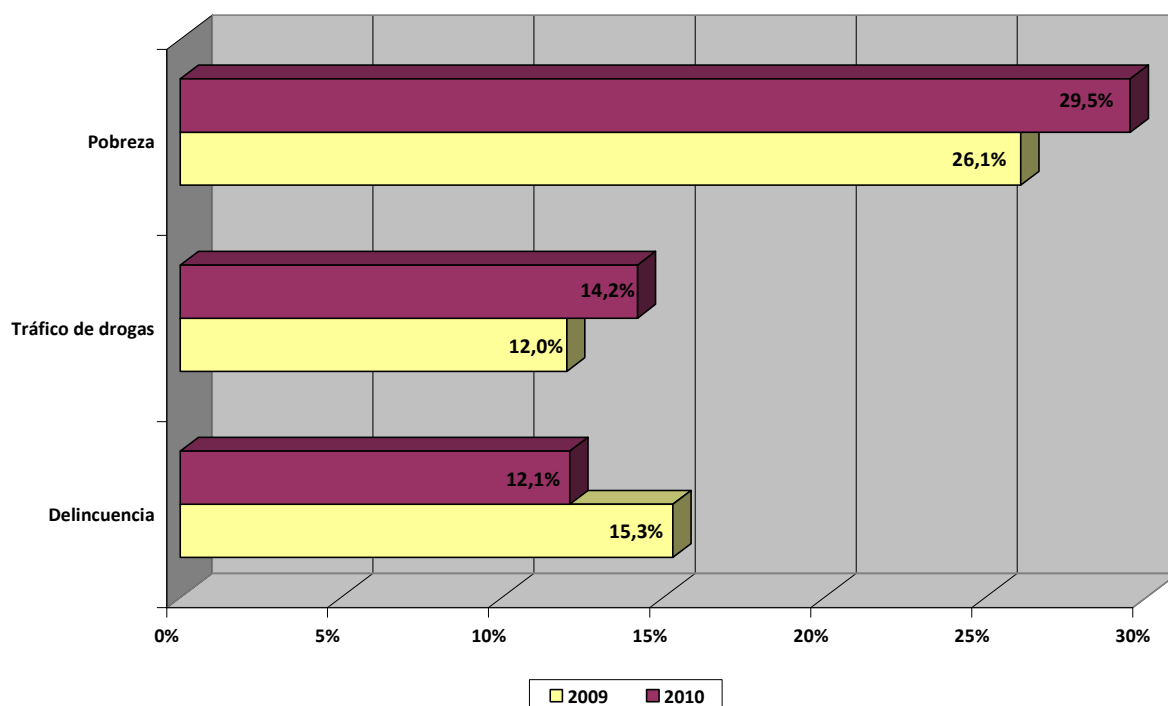
Gráfico 1: Principales preocupaciones de la población según encuesta CEP



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Encuesta de Opinión Pública. Centro de Estudios Públicos 2010 -2011

Conjuntamente, según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), las principales preocupaciones de la población son la pobreza con 29,5%, luego el tráfico de drogas con 14,2%, desplazando a la delincuencia (12,1%) del segundo al tercer lugar.

Gráfico 2: Principales preocupaciones de la población según ENUSC



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2010

Efectivamente, la delincuencia es un tema que hoy en día nos afecta a todos, pues trasciende la conducta de un individuo, ya sea por el temor que ésta causa y la inseguridad social que existe debido a esto. De esta manera, en este acápite se analizará este fenómeno, a través de cuatro tópicos: victimización, evolución de la denuncia, inseguridad y calidad de vida, por último, población penal.

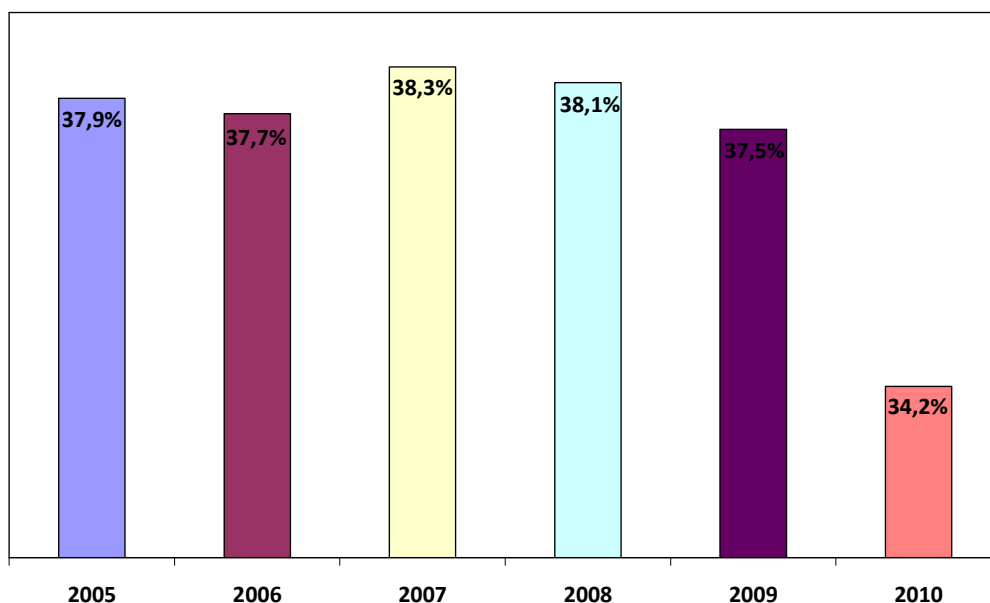
II.I VICTIMIZACIÓN E INSEGURIDAD

Actualmente, el indicador utilizado internacionalmente para medir la actividad delictiva son las encuestas de victimización. Chile posee dos fuentes de información: Índice de Paz Ciudadana – Adimark Gfk¹ y la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana², ambas permiten complementar la información para observar la evolución de la victimización. Según datos de la primera, se observa una disminución significativa de la victimización por los delitos de robos e intentos de robo, entre los años 2009 – 2010, desde 37,5% a 34,2%. Según Paz Ciudadana, en su informe Balance de la delincuencia 2010, esta medición revela una reducción de 9,8% entre los años 2005 y 2010.

¹ Esta encuesta se aplica desde 1998 a nivel de comunas y regiones. Los delitos consultados son: robo o intento de robo, dentro o fuera del hogar y con o sin violencia.

² Esta encuesta es fruto del convenio suscrito entre la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), se aplica desde el año 2003. Los delitos consultados en la ENUSC son: robos o hurtos de vehículos. Robos o hurtos desde vehículo, robo con fuerza en la vivienda, robo con sorpresa en las personas, robo con violencia e intimidación en las personas

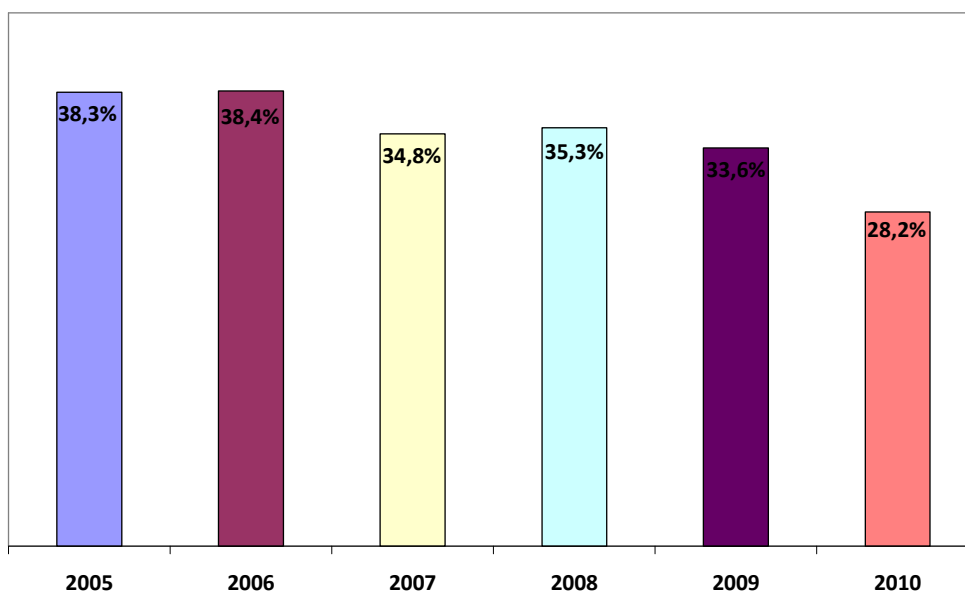
Gráfico 3: Porcentaje de hogares víctimas 2005-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Índice Paz Ciudadana-Adimark. Agosto 2010

Al mismo tiempo, al analizar la ENUSC durante el año 2010 presentó cifras en que 28,2% de hogares fueron víctimas de algún delito, presentando una disminución de 15,9%, equivalente a 222.363 hogares, respecto al año 2009 (33,6%). Esta baja en los niveles de victimización se ha observado desde el año 2005.

Gráfico 4: Porcentaje de Hogares Victimizados 2005 -2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ENUSC 2010, INE

Como se observa en el gráfico 4, entre 2005 y 2010, la proporción de hogares victimizados muestra una disminución de 10,1 puntos porcentuales. No obstante, hoy en día, 59,6% de los entrevistados percibe que la delincuencia aumentó, si bien esta cifra sigue siendo alta, desde el año 2005 ha presentado una disminución 19,7 puntos porcentuales.

Al mismo tiempo, la percepción de inseguridad de los ciudadanos no se condice con las menores tasas de victimización. Según Ajeno & Salazar (2006) señalan que hay ciertos factores que incidirían en los niveles de inseguridad, identificándose factores sociodemográficos (edad, género, pobreza, entre otros) y situaciones (lugar donde vive, características y tamaño de la familia, elementos del entorno, los vínculos existentes entre los vecinos, etc.).

Según datos de la ENUSC del año 2010, el 35% de la población urbana creía en esa fecha, que sería víctima de un delito dentro de un año, respecto al año 2009 se observa una disminución estadísticamente significativa de 3,9 puntos porcentuales. Cabe mencionar, que al consultarle si él o alguien de su hogar fue víctima de algún delito, sólo 28, 2% de los encuestados declaró haberlo sido.

Al mismo tiempo, en el Balance de la delincuencia 2010, se observa que en el año 2000 el 20,1% de víctimas sienten “alto temor”, porcentaje que aumenta a 27,7% en el 2009, no obstante disminuye a 21% en el 2010, representando un crecimiento de sólo 4,5% entre ambos extremos de la década (Paz Ciudadana, 2011).

Tabla 1: Evolución de la relación temor y victimización.

Niveles de Temor en hogares víctima de delito			
	Bajo	Medio	Alto
2000	9,9%	69,9%	20,1%
2009	6,0%	66,3%	27,7%
2010	8,7%	70,4%	21,0%
% Var 00'-10'	-12,1%	0,7%	4,5%
% Var 09'-10'	45,0%	6,2%	-24,2%

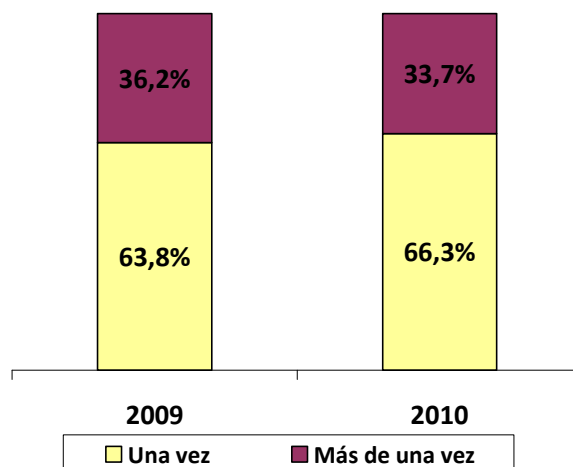
Fuente: Balance de la delincuencia 2010. Fundación Paz Ciudadana, Mayo 2011

Respecto a lo anterior, a través de los medios de comunicación las personas se informan de los acontecimientos delictivos, principalmente los de mayor connotación social, situación que transmite inseguridad a la población que no ha sido víctima de delitos. En Chile, se destaca que la información de los temas de seguridad ciudadana es predominante en los medios de comunicación, pero que no lo es tanto la necesaria discusión en estos temas (Dastres et al, 2005, en Ajeno & Salazar, 2006).

Por otra parte, la ENUSC muestra cómo se distribuye la victimización según nivel socioeconómico, si bien los hogares de mayores ingresos representan el porcentaje más alto, el 89% de los delitos se cometen contra los hogares con niveles de ingreso más bajos (C3, D y E), por tanto, la delincuencia afecta los sectores de menores ingresos (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2010).

Finalmente, es relevante considerar la revictimización, es decir, la cantidad de casos en que algunos hogares son victimizados más de una vez en un mismo período de análisis. Según la ENUSC entre 2009 y 2010, la proporción de hogares victimizados en más de una oportunidad disminuye en 2,5 puntos porcentuales, considerándose estadísticamente significativas las diferencias en las proporciones.

Gráfico 5: Porcentaje de hogares revictimizados 2009 – 2010



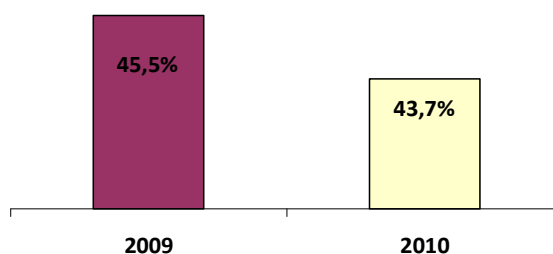
Fuente: Encuesta nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2010

II.II EVOLUCIÓN DE LA DENUNCIA

Desde 1997, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública tiene un sistema unificado de registro de denuncias por Delitos de Mayor Connotación Social y Violencia Intrafamiliar. Sin embargo, no describen completamente la criminalidad, pues presentan limitaciones y sesgos, principalmente porque no todas las víctimas informan a las autoridades los hechos sucedidos. Asimismo, la clasificación realizada por la policía y la fiscalía puede diferir en su tipificación. “Es necesario integrar distintas fuentes e instituciones, y reunir datos de denuncia, estimaciones de cifra negra y estadísticas de victimización (encuestas) a nivel comunal y barrial, para conocer efectivamente, la envergadura de la criminalidad y focalizar las intervenciones” (Paz Ciudadana, 2011: 14).

Según la ENUSC, como se observa en el gráfico 6, la proporción de hogares que denunciaron al menos un delito en el 2010, disminuyó en 1,9 puntos porcentuales, en relación al año 2009. Sin embargo, al analizar el Índice Paz Ciudadana –Adimark GfK, se observa un aumento en el porcentaje de denuncias de delitos de robo o intento de robo, de 46,6% (2009) a 52,6% en el año 2010.

Gráfico 6: Porcentaje de hogares victimizados que denunciaron al menos un delito



Fuente: Encuesta nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2010

Por otra parte, según el Balance de la delincuencia 2010 de Paz Ciudadana, en Chile la tasa de denuncias por Delitos de Mayor Connotación Social³ (DMSC), entre los años 2005 y 2011 aumentan 11,1%, mientras que en los años 2009 y 2010 baja -3,8%.

Tabla 2: Tasa de denuncias por Delitos de Mayor Connotación Social, 2005 -2010

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% Var. 05' -10'	%Var. 09'- 10'
Denuncias cada 100 mil habitantes	2.502,0	2.489,5	2.667,7	2.714,7	2.889,7	2.780,3	11,1%	-3,8%

Fuente: Balance de la delincuencia 2010. Fundación Paz Ciudadana, Mayo 2011

Al mismo tiempo, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública utiliza un indicador denominado internacionalmente "*crimes known to the police*" (delitos conocidos por la policía). Éste da cuenta de todos los hechos delictivos que registran las policías, por lo tanto se compone de las denuncias formales realizadas por la ciudadanía ante una unidad policial, más aquellos delitos de los cuales la policía toma conocimiento mientras sucede el ilícito.

Se observa, tanto en esta medición como en la anterior, una disminución de denuncias, de detenidos y de casos policiales por DMCS entre los años 2009 y 2010.

Tabla 3: Tasa de casos policiales por DMCS

2005	2006	2007	2008	2009	2010	%Var. 09'-10'
3.077,2	3.075,1	3.324,9	3.398,7	3.641,0	3.498,2	-3,9

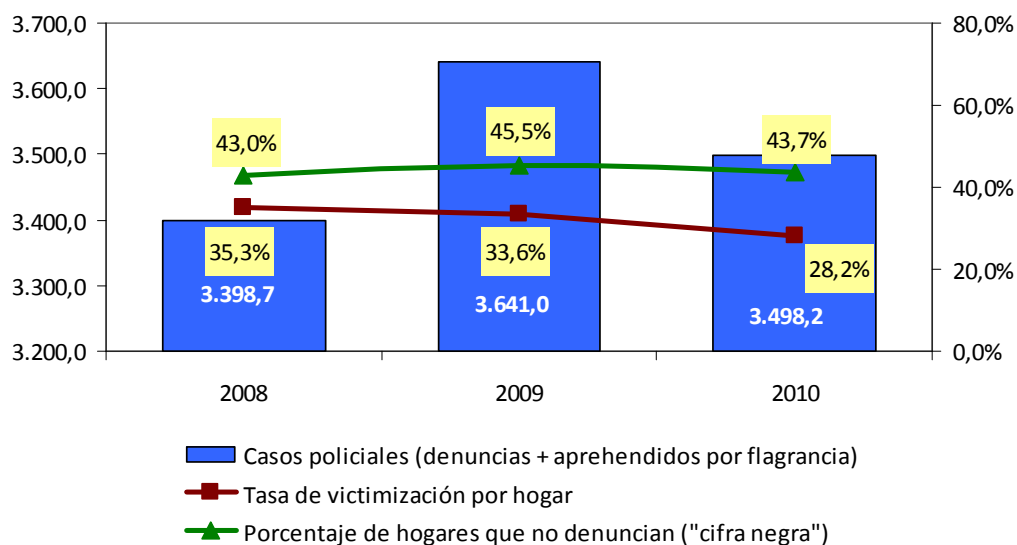
Fuente: Elaboración propia a partir de Casos Policiales y Personas Aprehendidas por Delitos de Mayor Connotación Social - series de datos 2001 - 2011 Series de datos 2001 - 2011. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Según el Balance de la Delincuencia 2010 de Paz Ciudadana, no se observa un comportamiento consistente al comparar las cifras de casos policiales y de denuncias con los registros de victimización y cifra negra entregada por la ENUSC en los tres últimos años. Esto se observa en el siguiente gráfico:

Por otra parte, en la ENUSC se visualiza que disminuye la victimización, no obstante la tasa de denuncias varía pero no se observa una clara correlación con ella. Conjuntamente, mientras la victimización disminuye la cifra negra se mantiene en torno al 43% (Paz Ciudadana, 2011).

³ Los DMSC son: Robo con Violencia; Robo por Sorpresa; Robo con Fuerza se entienden como sub-categorías de éste robo a vehículos motorizados, robo accesorios u objetos de o desde vehículos, robo en lugar habitado o destinado a la habitación, robo lugar no habitado, otros robos con fuerza; Hurtos; Lesiones como sub-categoría de éste: lesiones leves y lesiones graves. Por último, están el Homicidio y Violación.

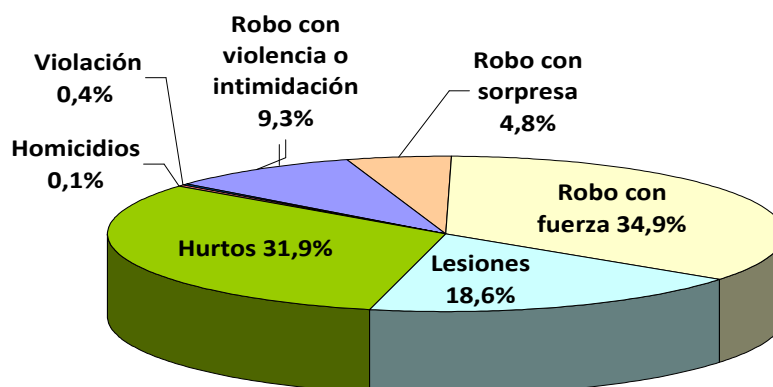
Gráfico 7: Comparación Casos Policiales (DMSC) v/s porcentaje de victimización y porcentaje de no denuncia (2008 - 2010)



Fuente: Balance de la delincuencia 2010. Fundación Paz Ciudadana, Mayo 2011

Por último, las Estadísticas Policiales de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y Violencia Intrafamiliar del Ministerio del Interior y Seguridad Pública para el segundo trimestre 2011, indican que la mayor cantidad de casos policiales correspondió a robos con fuerza (34,9%), hurtos (31,9%) y lesiones (18,6%).

Gráfico 8: Distribución de los Casos Policiales por DMSC



Fuente: Unidad de Estudios, Información y Análisis División de Seguridad Pública. Ministerio del Interior y Seguridad Pública Julio 2011

II.III DIAGNÓSTICO POBLACIÓN PENAL

Según el ranking internacional que realiza el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, en King's College de la Universidad de Londres (2012), Chile es el segundo país en Sudamérica con mayor cantidad de reclusos, presentando una tasa de población reclusa de 296 por cada 100 mil habitantes⁴. Así, según la cifra mencionada el sistema penal, se ha caracterizado, en primer lugar, por un incremento constante de la población penal, principalmente por la orientación represiva-policiva de las acciones públicas y por lo tanto, la utilización de la pena privativa de libertad como medio para la resolución de conflictos judiciales. En segundo lugar, dado los niveles de hacinamiento en cárceles, las acciones en materias de rehabilitación y reinserción de los internos se ven restringidas.

Actualmente, el sistema penitenciario chileno está compuesto por tres regímenes: subsistema cerrado, semiabierto y abierto. En el primero se encuentran los detenidos, procesados, imputados y condenados. Éstos residen las veinticuatro horas del día en un centro de detención preventiva o centro de cumplimiento, dependiendo de su situación penal. Según datos de Gendarmería, al 31 de diciembre del 2010, la población penal en este subsistema es de 52.610. De este total el 91,4% corresponde a hombres y el 8,6% a mujeres. Del total de individuos en el subsistema cerrado 40.850 se encuentran cumpliendo una condena, 11.507 están en calidad de imputados, 97 están siendo procesados y 156 corresponden a detenidos. Por último, los 52.610 individuos privados de libertad representan un 48,7% del total de la población penal (Gendarmería de Chile, 2010).

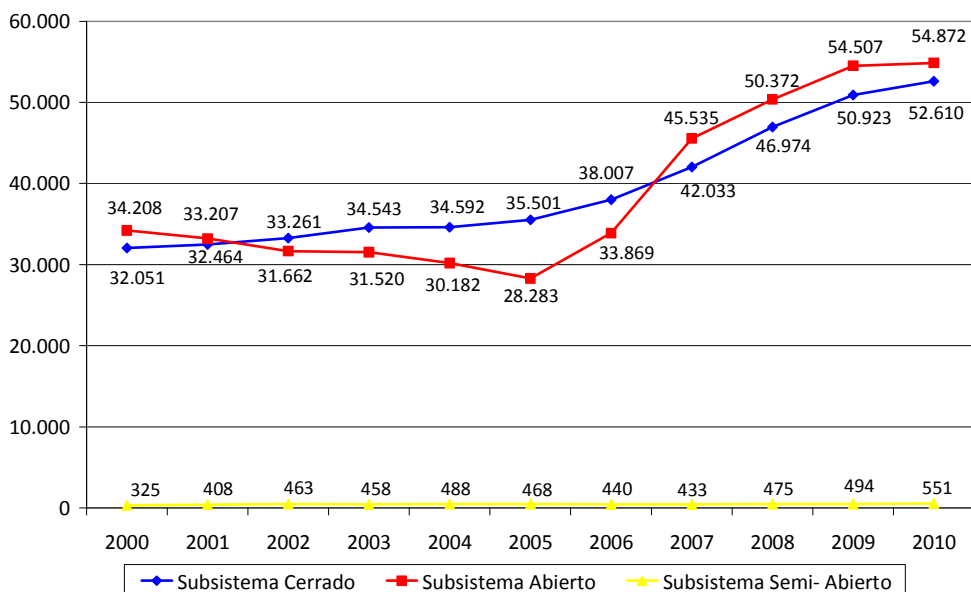
Tanto al subsistema semiabierto como abierto sólo acceden los individuos condenados. Respecto al primero, los internos residen en Centros de Educación y Trabajo (CET), donde acceden a capacitaciones y trabajos remunerados, con el objetivo de prepararlos para enfrentar su reinserción socio – laboral cuando egresan del sistema. A diciembre del 2010, sólo el 0,51% (551) de los individuos condenados acceden a este tipo de régimen (Gendarmería de Chile, 2010).

Por último, en Chile, el cumplimiento de penas también puede ser a través de Medidas Alternativas a la Reclusión (Remisión Condicional de la pena, Reclusión Nocturna o Libertad Vigilada). Se entiende por éstas, aquellas que sustituyen la pena privativa de libertad en un recinto penitenciario por una sanción que permite continuar desarrollando la vida laboral, familiar y social del condenado, quedando sometido a controles y programas de intervención dependiendo de las necesidades del sujeto. Las estadísticas de Gendarmería arrojan que un 50,79% de personas, a diciembre del 2010, cumplían su condena a través de una de estas medidas (Gendarmería de Chile, 2010).

Según la cifras, en los tres subsistemas se observa un aumento sostenido de la población reclusa en los últimos años, situación que se visualiza en el siguiente gráfico:

⁴ Según datos analizados, Chile presentó un aumento al 2008 (310,7) del 38% en las tasas de población penitenciaria cada 100.000 mil habitantes, respecto al año 2000 (225).

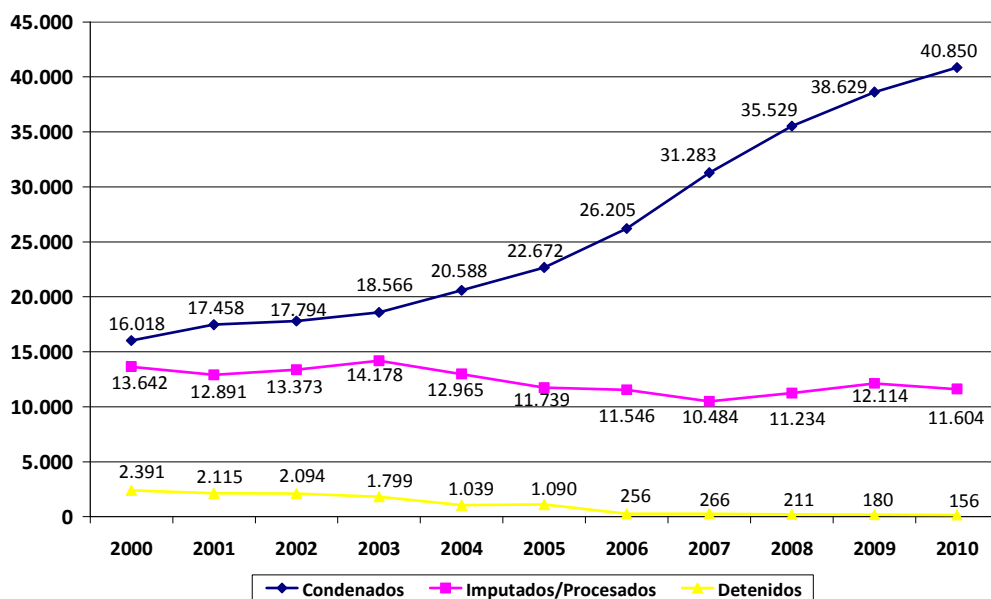
Gráfico 9: Evolución de la Población Penitenciaria según Subsistemas 2000-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Compendios de Gendarmería de Chile

Para efectos de este estudio, se profundizó en la situación penitenciaria del subsistema cerrado. Al respecto, entre los años 2000 – 2010 aumentaron los condenados privados de libertad en un 55%. Además, disminuyen las personas privadas de libertad sin condena (detenidos, procesados e imputados) de 16.033 casos a 11.604 en diciembre del 2010. De manera desagregada, específicamente los detenidos disminuyen 93,5% y los procesados e imputados en un -15%.

Gráfico 10: Evolución Subsistema Cerrado por tipo de población 2000 - 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de Compendios Estadísticos de Gendarmería de Chile

Conjuntamente, a diciembre del 2010, como se observa en la tabla 4, hay un incremento en la población penal femenina condenada e imputada/procesada, en 192,6 y 58,4 por ciento, respectivamente, en relación al 2003. No obstante, la población en calidad de detenidos/as, presentó disminuciones significativas tanto en hombres como mujeres. Respecto a la población masculina condenada se observó un aumento en 115,6%, por el contrario, los imputados/procesados disminuyeron significativamente en 23,4%, en relación al año 2003.

Por último, en la tabla se observa que la población penal en el subsistema cerrado, ha presentado un incremento porcentual de 64,1, respecto al 2000.

Tabla 4: Evolución por tipo de población penal según género 2000 – 2010

Año	Condenados			Imputados/Procesados			Detenidos			Subsistema Cerrado
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
2000	14.997	1.021	16.018	12.642	1.000	13.642	2243	148	2.391	32.051
2001	16.383	1.075	17.458	11.982	909	12.891	1953	162	2.115	32.464
2002	16.746	1.048	17.794	12.448	925	13.373	1948	146	2.094	33.261
2003	17.508	1.058	18.566	13.276	902	14.178	1629	170	1.799	34.543
2004	19.417	1.171	20.588	12.062	903	12.965	977	62	1.039	34.592
2005	21.399	1.273	22.672	10.873	866	11.739	1044	46	1.090	35.501
2006	24.695	1.510	26.205	10.683	863	11.546	239	17	256	38.007
2007	29.425	1.858	31.283	9.502	982	10.484	246	20	266	42.033
2008	33.218	2.311	35.529	10.016	1.218	11.234	190	21	211	46.974
2009	35.982	2.647	38.629	10.632	1.482	12.114	152	28	180	50.923
2010	37.754	3.096	40.850	10.175	1.429	11.604	138	18	156	52.610
Variación % '00-'10	151,7%	203,2%	155,0%	-19,5%	42,9%	-14,9%	-93,8%	-87,8%	-93,5%	64,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de Compendios Estadísticos de Gendarmería de Chile

Si bien se observa un aumento en la población penal en el subsistema cerrada desde el año 2000, entre el año 2005 – 2008 se visualiza como una constante el incremento exponencial de la población sujeta a control de pena, éste, según el Consejo para la Reforma Penitenciaria (2010: 23) podría ser explicado “en parte por la instalación de la Reforma Procesal Penal⁵ en todo el país a partir de 2005 y por la promulgación 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”.

⁵ Esta refiere al nuevo sistema de administración de justicia penal en Chile, la cual fortaleció el Estado de Derecho sentando las bases de la justicia y el debido proceso en el país. Los pilares de la reforma son la separación de las funciones de investigar y condenar que el juez del sistema antiguo tenía, los juicios orales y públicos y el establecimiento de un servicio público de defensoría para los acusados que no pueden costear un abogado, conformado por profesionales que en esta materia reemplazan a los de la Corporación de Asistencia Judicial.

La separación de funciones del juez tiene que ver con el tema de la imparcialidad. En el sistema inquisitivo se es juez y parte en una causa, investiga, acusa y sentencia. Ahora las tareas de investigación recaen sobre el Ministerio Público, entidad autónoma creada para este efecto. En el nuevo sistema la investigación de un delito y posterior acusación al infractor son responsabilidad de los fiscales de dicho ministerio. Es el fiscal quien tiene que reunir las evidencias de un delito, con la ayuda de la policía, para presentarlas ante el juez, que debe sólo preocuparse de conocer la causa, escuchar a las partes y dictar sentencia.

El juicio oral y público permite que el proceso judicial sea, en primera instancia, más transparente: los juicios que se llevaban a puerta cerrada ahora pueden ser presenciados por cualquier ciudadano para que sea testigo de la administración de justicia. Se establece también que el juicio debe ser único: en una sola audiencia deben exhibirse las pruebas, presentarse los argumentos y darse el fallo. Además el juicio oral hace que la relación entre el imputado, la víctima y el juez sea directa, sin necesidad de actuarios, diligencias por escrito ni intermediarios de ninguna clase. La celeridad también se expresa en que, como alternativas a un fallo condenatorio, existe la posibilidad de que las partes lleguen a un acuerdo reparatorio o que el juez dicte la suspensión del procedimiento bajo condiciones impuestas al acusado. También existen procedimientos simplificados para delitos leves.

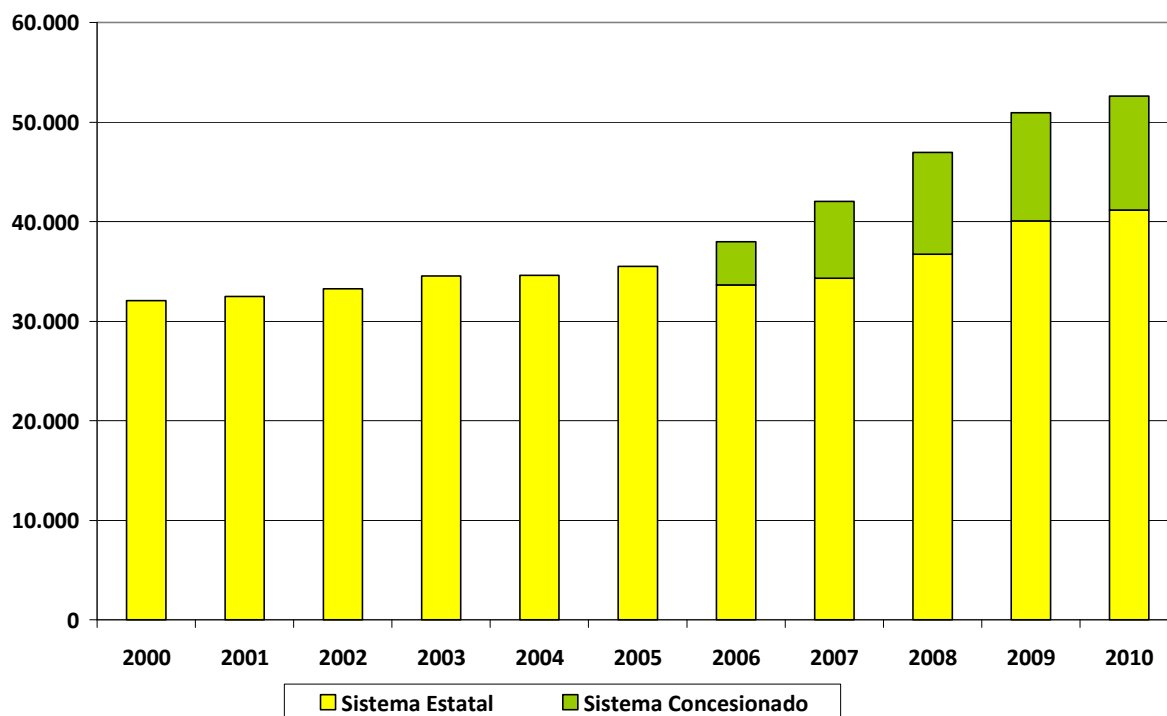
Otro aspecto relevante que se debe observar, es la evolución de la población reclusa desde el 2006, año en el que comienzan a funcionar las primeras cárceles concesionadas. A nivel general, se presenta un aumento de 38,4 por ciento en la población penal a diciembre del 2010, respecto al 2006. Al ver la tabla 5 se observa que se mantiene dicha tendencia en el sistema estatal y concesionado.

Tabla 5: Evolución población penitenciaria 2000 – 2010 según tipo de sistema

Año	Sistema Estatal	Sistema Concesionado	Total
2000	32.051	-	32.051
2001	32.464	-	32.464
2002	33.261	-	33.261
2003	34.543	-	34.543
2004	34.592	-	34.592
2005	35.501	-	35.501
2006	33.640	4.367	38.007
2007	34.323	7.710	42.033
2008	36.745	10.229	46.974
2009	40.073	10.850	50.923
2010	41.183	11.427	52.610

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Gendarmería de Chile.

Gráfico 11: Evolución población penitenciaria 2000 – 2010 según sistema



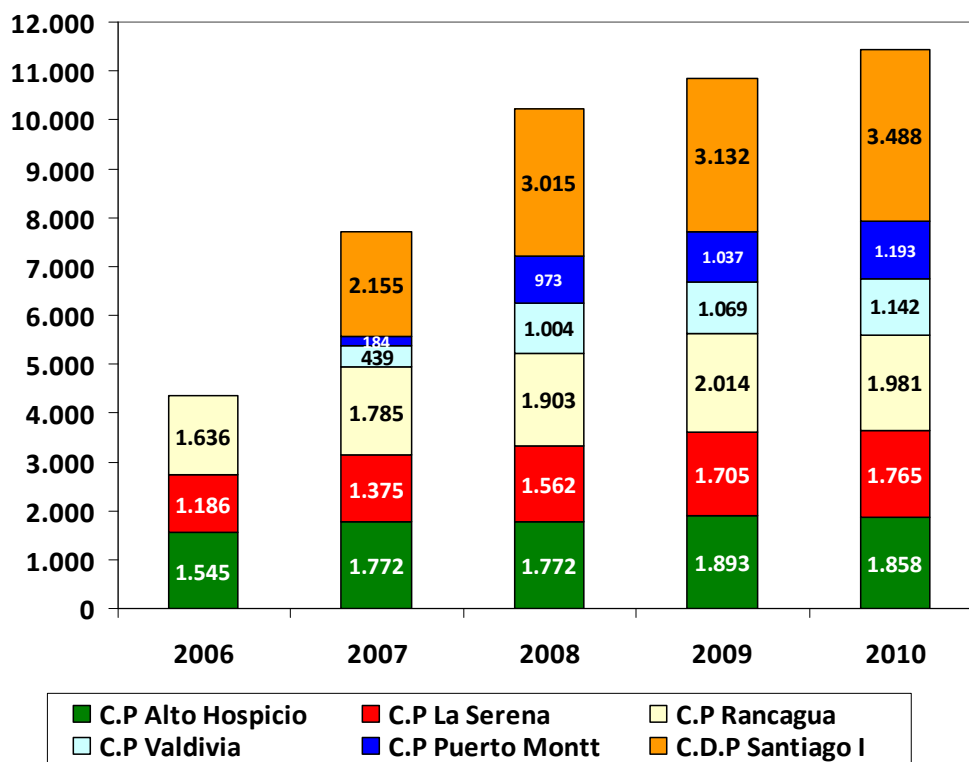
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Gendarmería de Chile

A diciembre del 2010, 11.427 reclusos residen en los penales concesionados contemplados en el Programa de Infraestructura Penitenciaria. Esta población penal se distribuye entre el “Grupo 1” y “Grupo 3”, el primero compuesto por los Centros de Cumplimiento (C.P) Alto Hospicio, La Serena y Rancagua, que iniciaron su funcionamiento en el año 2006. El segundo grupo se compone por los C.P Valdivia y Puerto Montt, y el Centro de Detención Preventiva Santiago I, operativos desde marzo del 2007.

Como se observa en el gráfico 12, entre los años 2006 – 2010, hay un aumento sostenido en el ingreso de penados a este nuevo sistema. Los Centros Penitenciarios Alto Hospicio, La Serena y Rancagua, desde sus inicios presentan una evolución constante en su población penal. Respecto a las unidades concesionadas del “Grupo 3”, el C.P Valdivia inicia su funcionamiento sólo con 439 internos, aumentando a más del doble (1.004) en su segundo año, número de población que se ha mantenido relativamente constante a la fecha. Por otra parte, la unidad penal de Puerto Montt en el año 2008 quintuplico la población respecto al 2007 (184), sin embargo, desde el 2009 a diciembre del 2010 los ingresos se mantuvieron estables.

En relación, al Centro de Detención Preventiva Santiago I, este fue construido para albergar un máximo de 3.081 internos. Desde el año 2007 ha presentado un aumento sostenido en los ingresos, provocando sobrepoblación en el último semestre del 2008. Esta situación llevo al Ministerio de Justicia a pagar una multa de 353 millones de pesos al concesionario, pues el contrato de concesiones permite una sobrepoblación de 20%, y por cada día que se sobrepase el límite, el Estado debe pagar 100 UTM (Espinoza, O. & Martínez, F., 2009).

Gráfico 12: Evolución de la población penitenciaria en penales concesionados, 2006 – 2010



Fuente: Elaboración propia en base a Compendios de Gendarmería de Chile

Por último, a pesar de la implementación de las cárceles concesionadas, existe una sobrepoblación penal promedio de 48,8 por ciento en el sistema. Cabe mencionar que hoy en día sólo seis de los 10 recintos programados se encuentran en operaciones, por lo tanto sólo 21,7% de la población penal esta reclusa en unidades penales concesionadas. El 78,3% restante se encuentra en el sistema tradicional, el cual en algunas regiones del país presenta situaciones críticas de hacinamiento, tales como: Arica y Parinacota, Atacama y Valparaíso, que tienen una cantidad de reclusos que supera las plazas carcelarias en 102,9; 129 y 104,1 por ciento, respectivamente. A esta situación se añade las consecuencias del terremoto de febrero de 2010, situación que aumento el problema mencionado, principalmente por la inutilización de algunos recintos provocando el traslado de internos a otras cárceles (Maldonado, M., 2010).

Cuadro 1: Relación entre la capacidad según diseño y la población penal a diciembre 2010⁶

Región	Capacidad según diseño	Población penal	Diferencia entre población y capacidad	Nivel de uso de la capacidad
DE ARICA Y PARINACOTA	1.100	2.232	1.132	202,9%
DE TARAPACA	2.319	2.668	349	115,0%
DE ANTOFAGASTA	1.354	2.367	1.013	174,8%
DE ATACAMA	524	1.200	676	229,0%
DE COQUIMBO	2.022	2.129	107	105,3%
DE VALPARAISO	2.736	5.583	2.847	204,1%
DE O'HIGGINS	2.332	2.759	427	118,3%
DEL MAULE	1.327	2.193	866	165,3%
DEL BIO BIO	3.149	4.192	1.043	133,1%
DE LA ARAUCANIA	1.771	2.450	679	138,3%
DE LOS RIOS	1.473	1.233	-240	83,7%
DE LOS LAGOS	1.871	1.959	88	104,7%
DE AYSEN	294	217	-77	73,8%
DE MAGALLANES Y ANTARTICA	420	351	-69	83,6%
METROPOLITANA	12.666	21.077	8.411	166,4%
TOTAL	35.358	52.610	17.252	148,8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Gendarmería de Chile

Así, según las estadísticas de Gendarmería a diciembre del 2010, permiten constatar que la sobrepoblación de personas en el subsistema cerrado de cárceles es de 17.252, es decir, a nivel nacional se observaba una sobrepoblación penal de un 48,8%.

⁶ Superior a 0 menor a 100%: **Disponibilidad**: Cuando el nivel de uso de la capacidad del recinto es inferior a su plenitud.
Igual a 100%: **Completo**: Cuando el nivel de uso de la capacidad del recinto alcanza la plenitud, se describe como completo.
Superior a 100 menor a 200%: **Sobrepoblación**
Superior o igual a 200%: **Hacinamiento**

III EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD CIUDADANA

Existen múltiples definiciones que aportan distintos elementos para entender las políticas públicas. Así, Manuel Tamayo (1997:2) plantea que las políticas públicas son el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

Según Meny & Thoenig (1992) la política pública es un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico (...) no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente, pues existe un marco más general en el que se integran ese acto, éstos son la expresión de finalidades y de preferencias que el decidor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir (...) se movilizan recursos para generar resultados o productos (...) La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental, éste posee una legitimidad que es la autoridad legal. Por último, el autor señala que una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.

En el desarrollo de una política pública intervienen una variedad de actores gubernamentales y no gubernamentales, a través del diseño, implementación y evaluación de diversas acciones que conforman una política pública, no siendo la excepción en seguridad ciudadana. Según la Encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP), desde la década de los 90, los temas relacionados en esa materia, se han situado entre los principales problemas identificados por la ciudadanía, por lo cual los gobiernos deberían dedicar un mayor esfuerzo al tema.

Al respecto, durante los primeros años de democracia, el debate se identificaba más por el contenido ideológico, con discursos emocionales y efectista frente a la delincuencia más que por sustento técnico, no contribuyendo en el diseño de una política eficaz y eficiente en la prevención y control de la criminalidad (División de Seguridad Ciudadana; 2004:15).

Sin embargo, a medida que pasaba el tiempo, se visibilizaron las primeras transformaciones discursivas y prácticas en las políticas de seguridad, caracterizadas por la incorporación de nuevos actores en la definición de las estrategias así como por la redefinición de la problemática centrada ahora en la criminalidad común y ya no política.

Para ilustrar mejor las acciones públicas en esta materia, este capítulo explicitará y analizará las decisiones y acuerdos programáticos del amplio espectro de actores que han participado en acciones de política pública en materia de seguridad, desde el período de redemocratización⁷ de Chile hasta la actualidad.

⁷ Este proceso de transición se inicia con el plebiscito de 1988 y se inaugura en marzo de 1990 con el primer gobierno elegido democráticamente, después de dieciséis años de dictadura militar.

Figura 1: Evolución de las Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana 1990 – 2011



1990 - 1994



1995 - 1999



2000 - 2006



2006 - 2010



2010 a la fecha

Período de consolidación democrática y reformas constitucionales	Modernización y reformas incorporadas en materia delictiva	Justicia e incorporación de la comunidad en	Seguridad Ciudadana como enfoque central para enfrentar la delincuencia	Fortalecimiento de enfoque de Seguridad Ciudadana para combatir la delincuencia	Participación ciudadana, como eje para articular la defensa ciudadana frente a la amenaza y el riesgo de la delincuencia.
--	--	---	---	---	---

HITOS	<ul style="list-style-type: none"> * Ratificación de los tratados sobre derechos humanos. * Modificaciones normativas-legales instauradas en dictadura. * Modernización de la gestión policial. * Creación por Decreto Supremo del Consejo Coordinador de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio del Interior. * Creación Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes. 	<ul style="list-style-type: none"> * Primera medida: "Seguridad Compartida" * Cambio de estrategia: "Plan Cuadrante", constituido por el "Plan de Seguridad Vecinal Integral", Plan Estratégico de Control Delictual Selectivo, entre otros. * Nuevo Plan Antidelincuencia (1998). * Creación del Consejo Metropolitano de Seguridad. * Continuidad de la modernización institucional de Carabineros e Investigaciones. * Modificaciones legales en penalización de delitos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Orientación hacia tres grandes tareas: participación comunitaria, prioridades legislativas y gestión policial. * Consolidación de reformas judiciales. * Implementación: "Plan Comuna Segura". * Creación de la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior. * Creación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. * Reformas a la ley de drogas (continuidad gobierno anterior). * Continuidad y perfeccionamiento: "Plan Cuadrante". * En el 2003 se comienza a elaborar la Encuesta Nacional Urbana de Victimización. 	<ul style="list-style-type: none"> * Propuesta creación Ministerio de Seguridad Pública. * Implementación Estrategia Nacional de Seguridad Pública. * Impulsa modificaciones a ley de Medidas Alternativas a la Reclusión (18.216). * Continuidad y aumento de cobertura: "Plan Cuadrante". * Continuidad Plan Comuna Segura con el nombre de Programa de Seguridad Pública y Consejos de Seguridad Comunes. * Consejo para la Reforma Penitenciaria. 	<ul style="list-style-type: none"> * Diseño e implementación Plan Chile Seguro. * Implementación de Tribunales de Justicia Vecinal. * Nueva institucionalidad de Ministerio del Interior y Seguridad Pública. * Creación de la Subsecretaría de Prevención del delito. * Continuidad en reforma a la ley de Medidas Alternativas a la Reclusión (18.216). * Implementación Programa Vida Sana. * Implementación Programa Vida Nueva. * Ampliación Plan Cuadrante. * Implementación del Centro Estratégico de Análisis del Delito. * Implementación Barrio en Paz residencial y comercial
POLICIAL	<ul style="list-style-type: none"> * Aumento del presupuesto a Carabineros e Investigaciones * Creación de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> * Incremento dotación carabineros. 	<ul style="list-style-type: none"> * Incremento presupuesto a Carabineros e Investigaciones 	<ul style="list-style-type: none"> * Fortalecimiento policías, carabineros e investigaciones, entregando mayores recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Aumento de la dotación de carabineros y detectives, fortaleciendo su accionar.

Fuente: Elaboración propia a partir de programas de Gobierno, discursos de los Ex presidentes y artículo de Torres & De la Puente, 2001.

Figura 2: Evolución de las Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana 1990 – 2011



1990 - 1994



1995 - 1999



2000 - 2006



2006 - 2010



2010 a la fecha

Establecimiento de Bases burocrático – estructurales para guiar un plan integral de Seguridad Ciudadana.	Acciones principalmente de carácter administrativo – legal, con objeto de crear organismos eficientes y responsables para su aplicación.	Consolidación e implementación de reformas técnicas – administrativas en materia seguridad ciudadana.	Establecimiento de bases más democráticas e inclusivas para la ciudadanía, enfatizando el Sistema de Protección Social.	Acciones con énfasis en el control y la punición en materia delictual.
--	--	---	---	--

PENITENCIARIO	<ul style="list-style-type: none"> * Plan de Readaptación y reintegración social de los reclusos * Reparaciones y nuevas construcciones de recintos carcelarios. * Aumento planta de Gendarmería. 	<ul style="list-style-type: none"> * Construcción de 120 mil m2 de recintos penitenciarios. * Aumento del personal técnico profesional. * Nuevo Reglamento Penitenciario. * Ejecución Programa “Conozca a su hijo”. 	<ul style="list-style-type: none"> * Acentuar segregación entre primarios y aquellos más peligrosos. * Programa concesiones carcelarias. * Implementación Programa “Hoy es mi Tiempo”. * Programa de rehabilitación y reinserción social. 	<ul style="list-style-type: none"> * Continuación en la construcción de cárceles concesionadas. * Propuesta de incorporación de nuevas tecnologías (brazalete electrónico). 	<ul style="list-style-type: none"> * Plan para mejorar las condiciones indignas en las cárceles. * Aumento en la dotación de efectivos de Gendarmería. * Aprobación del manual de procedimiento de toma de muestra biológica de ADN, en establecimiento penitenciario. * Recuperación de baños y luminarias a nivel nacional. * Mejorar sistema de visitas a nivel nacional. * Mantención grupos generadores a nivel nacional. * Obras de habilitación en unidades penales afectadas por el terremoto.
	JUDICIAL	<ul style="list-style-type: none"> * Creación de 22 Juzgados de letras. * Proyecto ley para crear 20 juzgados y 4 salas de Corte de Apelaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> * Inicio Reforma Procesal Penal. * Modernización de Corporaciones de Asistencia Judicial. * Instalación de más de 50 tribunales, creación de 7 juzgados y una sala de Corte de Apelaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> * Finalización de la implementación de Reforma Procesal Penal. * Promulgación de Ley de Responsabilidad Penal Juvenil. * Entran en funcionamiento los nuevos Tribunales de Familia. 	<ul style="list-style-type: none"> * Entra en vigencia la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil. * Creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Fuente: Elaboración propia a partir de programas de Gobierno, discursos de los Ex presidentes y artículo de Torres & De la Puente, 2001.

Según la figura anterior, se observan avances significativos durante los gobiernos de la Concertación, contribuyendo en la elaboración de estadísticas criminales; inicio de reformas legales - judiciales, tales como: Tribunales de Familia, Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, Reforma Procesal Penal, entre otras. Al mismo tiempo, se creó la División de Seguridad Ciudadana, se formuló la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y se dio inicio a programas en materia de prevención. Por otra parte, un hito que caracterizó a todos los gobiernos fue el constante incremento de presupuesto y dotación policial, permitiendo modernizar y fortalecer las instituciones de Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones.

Cabe mencionar, que el primer gobierno de la Concertación, dirigido por el ex-presidente Aylwin, se caracterizó por la invitación a los distintos sectores a trabajar el tema de seguridad ciudadana, pero sin sobrepasar los derechos y libertades recién conquistados (Torres & De la Puente, 2001). De esta manera, se buscó fortalecer bases institucionales democráticas que permitieran guiar un plan integral de seguridad ciudadana, para así ser tratada como Política Pública de Estado.

Para lo anterior, se tornó necesaria una modernización de la gestión de Carabineros e Investigación, con el objetivo de responder a las demandas ciudadanas en un contexto democrático, siendo rol del Estado resguardar los derechos y libertades básicas de los chilenos, quienes se enfrentaban a un fenómeno de criminalidad distinto al vivido durante el Régimen Militar.

En términos penitenciarios se desarrollaron diversas acciones tales como el aumento de la dotación de gendarmes, el desarrollo de un plan de re-adaptación y reintegración, a través de proyectos de capacitación y laborales; al mismo tiempo se construyó la cárcel de Colina y la Unidad especial para reos de alta peligrosidad. Estas medidas tuvieron el objetivo de modernizar y mejorar las condiciones de los establecimientos penitenciarios (Torres & De la Puente, 2001).

Por otra parte, el gobierno de Eduardo Frei se caracterizó por la modernización de la justicia penal, a través, del inicio de la Reforma Procesal Penal (RPP), implementándose en todo el país en el año 2005. Una de las principales consecuencias de esta reforma fue el aumento exponencial de la población sujeta a control penal, referida en mayor medida a la población condenada en encierro y no aquella sujeta a prisión preventiva, pues ésta ha tendido a disminuir desde su implementación. Según lo señalado en el documento del Consejo para la Reforma Penitenciaria (2010), estos hechos no son sólo producto de la implementación de la RPP, también responden a legislaciones que no sólo endurecían las condenas de algunos delitos sino además facilitaban la ejecución de prisión preventiva.

Simultáneamente, el ex mandatario impulsó programas de prevención comunitarios en sectores populares, para recuperar los espacios públicos que estaban siendo vedados por el narcotráfico y la delincuencia. Como indican Torres & De la Puente (2001), una de las últimas medidas de Frei, fue la creación del Consejo Metropolitano de Seguridad, no sólo para analizar los datos geo-referenciados, provenientes del Sistema de Información para la Gestión (SIG), respecto al comportamiento delictual, además se buscó focalizar los recursos en los sectores más complejos y así generar estrategias de acción coherentes con su realidad.

Respecto a las acciones públicas desarrolladas por la administración de Ricardo Lagos, destaca la creación de la División de Seguridad Pública bajo el alero de la Subsecretaría del Interior; la implementación de la Encuesta Nacional Urbana de Victimización, que permite entregar información sobre el temor y la inseguridad. Simultáneamente, se impulsaron reformas legales respecto al uso y

porte de armas, control de drogas, violencia intrafamiliar y la ley de Responsabilidad Penal Juvenil, entre 14 y 18 años.

Conjuntamente, en materia penitenciaria, el diagnóstico de escasa infraestructura penitenciaria y su nula influencia en la capacidad de rehabilitar a los internos, llevó al gobierno a impulsar el Programa de Inversión en Infraestructura Penitenciaria⁸, el cual presentó los siguientes objetivos:

1. Otorgar condiciones humanas de reclusión.
2. Superar el déficit de plazas de reclusión.
3. Mejorar la calidad de la infraestructura penitenciaria tradicional.
4. Avanzar hacia un sistema más eficiente, capaz de otorgar garantías de seguridad a la ciudadanía.
5. Desarrollar un programa de rehabilitación para un importante porcentaje de la población penal.
6. Garantizar conservación de la Infraestructura en el tiempo.

La implementación del modelo público – privado durante este gobierno (2002) implicó un sistema mixto de administración penitenciaria, manteniéndose la normativa que establece que en el Estado radica la facultad indelegable de restringir los derechos de las personas, realizada por los organismos públicos competentes. Sin embargo, la legislación permite la participación de privados en el diseño, construcción, equipamiento y operación de diversos servicios al interior de estos nuevos penales (Dammert y Díaz; 2005: 4). Este es un programa pionero, pues Chile es el quinto país en el mundo y el primero en América Latina en implementar el sistema de concesiones para recintos penitenciarios (Castillo & Lara; 2007: 20).

De acuerdo al diseño del Programa, intervienen tres actores: Gendarmería de Chile (a través de la Unidad de Concesiones), Ministerio de Obras Públicas (a través de la Inspección Fiscal de la infraestructura en Explotación) y la sociedad concesionaria⁹.

Cuadro 2: Aspectos y actores responsables

	Modelo Público	Modelo Público-Privado
Administración	Gendarmería de Chile	Gendarmería de Chile
Vigilancia y seguridad	Gendarmería de Chile	Gendarmería de Chile proporciona la vigilancia y el concesionario la tecnología y sistemas de seguridad.
Gestión	Pública	Pública - Privada
Financiamiento	Pública	Concesionario, con pago de subsidios por parte del Estado.
Reinserción social	Pública	Concesionario
Mantenimiento Infraestructura	Gendarmería de Chile	Concesionario
Equipamiento estándar y de seguridad	Gendarmería de Chile	Concesionario
Servicios básicos	Gendarmería de Chile	Concesionario

Fuente: Gendarmería de Chile. Ministerio de Justicia, Gobierno de Chile, 2005.

⁸ Para efectos de este estudio, resulta pertinente realizar un análisis detallado de esta medida.

⁹ BAS S.A y Compass Group son los conglomerados de empresas que se encargan de la explotación de los recintos concesionados. BAS S.A., consorcio a cargo del Grupo 1 de Cárceles concesionadas: Alto Hospicio, La Serena y Rancagua. Dichos conglomerado ha encomendado la labor de operador en estos recintos a la empresa Siges Chile S.A., especialista mundial en administración de servicios carcelarios, pertenecientes al grupo Sodexho.

Este Programa contempló la construcción de diez nuevos recintos penitenciarios, en distintas regiones del país, la creación de dieciséis mil plazas y trescientos cincuenta mil metros cuadrados de construcción, los que deben levantarse en cuatro etapas. El primer grupo adjudicado al consorcio BAS S.A., formado por las empresas Besalco S.A., Astaldi S.p.A y Sodexho Chile S.A., consideró la construcción de los establecimientos de Alto Hospicio, la Serena y Rancagua, con fecha de entrega a mediados del 2005. La segunda etapa, consistió en la construcción de los establecimientos de Concepción y Antofagasta, adjudicada al consorcio antes mencionado. La construcción de estos recintos se mantuvo paralizada durante un tiempo, por problemas entre el concesionario y el Ministerio de Obras Públicas, si bien actualmente terminó su construcción aún se encuentran en fase de habilitación.

En la tercera etapa, se contempló la construcción de los establecimientos Santiago I (operativa desde marzo 2007), Valdivia y Puerto Montt. Éstas fueron adjudicadas a la Sociedad Concesionaria Infraestructura Penitenciaria. El último grupo consideró los establecimientos de Talca y Santiago 2. Su adjudicación se encuentra pendiente (Castillo, D., & Lara, M., 2007: 24).

Ventajas y desventajas del Modelo Mixto Público – Privado

Respecto a las ventajas y desventajas del modelo mixto, se observan sólo supuestos, pues no existen estudios y/o evaluaciones en el país que permitan identificarlas de forma objetiva. No obstante, a través de un documento de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC), se construyó el siguiente cuadro:

Cuadro 3: Ventajas y Desventajas del Modelo Mixto

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Producto de la falta de recursos por parte del Estado el sistema de concesiones se vio como una forma para responder de manera inmediata al problema del hacinamiento.	Incumplimientos por parte de las concesionarias, respecto de los plazos y de la calidad de construcción de los recintos, conllevando millonarias pérdidas para el Estado, a causa de contratos que no cautelaban correctamente el interés fiscal.
Transcurridos lo 20 años, tiempo que dura la concesión, el Estado contará con establecimientos penitenciarios mejores construidos y mantenidos.	Uno de los objetivos del sistema era disminuir el hacinamiento en las unidades penales, no obstante, producto del contrato de concesiones se estableció que por cada día que se sobrepase el límite el Estado deberá pagar 100 UTM a la empresa concesionaria. En este contexto las unidades penales concesionadas no presentan hacinamiento*, pero las cárceles de administración directa aumentan considerablemente su población penal, pues no existe un contrato que restrinja el ingreso de reclusos a ellas.
Permitirá descongestionar los antiguos establecimientos penitenciarios que están en condiciones deplorables.	Se desconocen evaluaciones que señalen si ha mejorado la calidad de los servicios entregados por el concesionario o si realmente aumentan las posibilidades de rehabilitación y reintegración de las personas privadas de libertad.
Optimizarán la seguridad de los recintos y mejorarán los programas de intervención, principalmente aquellos dirigidos a la reinserción social.	
Las concesiones han permitido mejorar el sistema de tele-vigilancia, reduciendo el contacto y aumentando la seguridad del personal.	

* En el año 2009 el Estado debió cancelar una multa al concesionario del Centro de Detención Preventiva Santiago I, producto de la sobrepoblación que se produjo a fines del 2008.

Fuente: Elaboración propia en base a: Segunda reunión de autoridades responsables de las políticas penitenciarias y carcelarias de los estados miembros de la OEA, 2008 & Espinoza, O. & Martínez, F. (2009): "Cárceles concesionadas en Chile: ¿El camino a la privatización?" Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

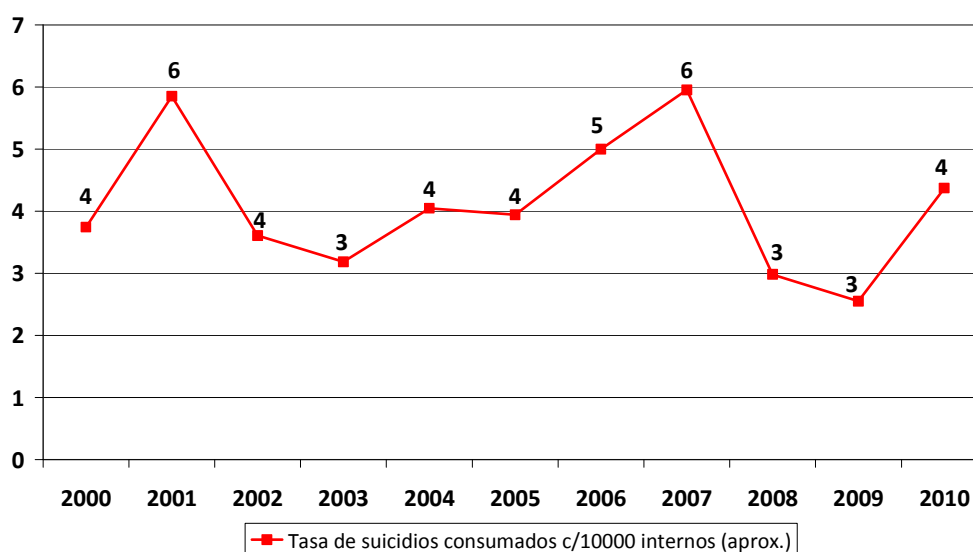
Cabe mencionar, que un tema relevante a considerar en el modelo mixto, son los suicidios pues indican que la implementación del sistema concesionado no consideró las pautas de interacción informales, las que actuaban como soporte emocional a la privación de libertad de los internos, observándose un aumento en la tasa de suicidios, ocurriendo 19 casos en el año 2006, cifra que aumentó a 25 en el siguiente año, ambas cifras coinciden con la entrada en funcionamiento de los recintos penitenciarios Santiago I y Rancagua (Escobar, 2008, citado en Debates Penitenciarios, 2009). No obstante, es relevante manifestar que el aumento en los suicidios no puede ser sólo atribuible al inicio de las unidades penales concesionadas, ya que al analizar la evolución de estos cada 10.000 internos en conjunto con el incremento sostenido de la población penal entre 2000 – 2010, se visualiza una tasa de suicidios constante durante estos 10 años, lo que se observa en el cuadro 4 y gráfico 13.

Cuadro 4: Evolución de Tasa de suicidios al interior de establecimientos penitenciarios 2000 - 2010

Año	Población Penal	Suicidios	Tasa de suicidios consumados c/10000 internos (aprox.)
2000	32.051	12	4
2001	32.464	19	6
2002	33.261	12	4
2003	34.543	11	3
2004	34.592	14	4
2005	35.501	14	4
2006	38.007	19	5
2007	42.003	25	6
2008	46.974	14	3
2009	50.923	13	3
2010	52.610	23	4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Gendarmería de Chile 2010.

Gráfico 13: Evolución de Tasa de suicidios al interior de establecimientos penitenciarios 2000 - 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Gendarmería de Chile 2010.

Por otra parte, en el contexto de que los recursos económicos son escasos en la política penitenciaria, fue primordial analizar en el sistema mixto público - privado el **gasto presupuestario** asociado a las unidades penales concesionadas. Si bien es de conocimiento público que hay una mejora en las condiciones de habitabilidad de aquellos reclusos que están en recintos concesionados, no existen indicadores de calidad de las intervenciones psicosociales desarrolladas, al mismo tiempo no se han realizado evaluaciones de resultado y/o impacto que demuestren un efecto positivo en materia de reinserción social y reincidencia de las personas que cumplen condena en dichas unidades.

Pese a lo anterior, resulta importante mostrar el detalle de los gastos por interno asociado en las seis unidades del país, del que se deriva un promedio mensual.

Cuadro 5: Gasto por interno con subsidios 2011

GASTO POR INTERNO AÑO 2011			Total Pagado	\$ 55.697.066.344	
ESTABLECIMIENTO	Subsidios Pagados	Subtítulo 21 Genchi	Subtítulo 22 Genchi	Gasto Mensual Interno	Gasto Diario Interno
Alto Hospicio	\$ 5.072.996.930	\$ 4.083.733.128	\$ 476.122.507	\$ 411.836	\$ 13.728
La Serena	\$ 4.950.271.902	\$ 3.935.289.071	\$ 485.380.138	\$ 442.894	\$ 14.763
Rancagua	\$ 6.048.600.215	\$ 3.745.719.484	\$ 650.427.486	\$ 413.552	\$ 13.785
SUBTOTAL GRUPO 1	\$ 16.071.869.047	\$ 11.764.741.683	\$ 1.611.930.131	\$ 421.871	\$ 14.092
Santiago 1	\$ 7.003.322.294	\$ 3.557.173.133	\$ 744.674.230	\$ 256.745	\$ 8.558
Valdivia	\$ 3.906.463.280	\$ 3.220.112.781	\$ 395.455.695	\$ 543.212	\$ 18.107
Puerto Montt	\$ 3.929.856.873	\$ 2.930.431.487	\$ 561.035.710	\$ 519.466	\$ 17.316
SUBTOTAL GRUPO 3	\$ 14.839.642.447	\$ 9.707.717.401	\$ 1.701.165.635	\$ 363.722	\$ 14.660
TOTAL SUBSIDIOS	\$ 30.911.511.494	\$ 21.472.459.084	\$ 3.313.095.766	\$ 392.313	\$ 14.376

Ponderación Sobre Gasto Total	Subsidios Pagados	Subtítulo 21 Genchi	Subtítulo 22 Genchi
	55,50%	38,55%	5,95%

Fuente: División OPLAP, Oficina De Planificación y Presupuestos. Ministerio de Justicia, 2011

Se observa en el cuadro 4, que el gasto mensual por interno en una unidad concesionada se establece con tres componentes. El primero refiere a los subsidios pagados (Ver Anexo 1), el cual refiere a lo que el Estado desembolsa por concepto de los siguientes servicios: Mantenimiento de infraestructura, equipamiento estándar y de seguridad; Alimentación; Lavandería; Economato; Servicio de Aseo y control de plagas; Servicio de salud, y Servicio de Reinserción Social. Respecto al subtítulo 21 de Gendarmería, éste representa los gastos en los que incurre este servicio en dotación de vigilancia y profesionales, por último, subtítulo 22 de Gendarmería, refiere a los gastos de éste respecto a los bienes y servicios de consumo al interior de las unidades penales concesionadas, estos elementos permiten realizar un cálculo promedio del gasto mensual real por interno, el cual asciende a **\$392.313**. Si bien resulta importante la existencia de este dato, por sí solo no permite realizar un análisis de costo – beneficio, que permita emitir un juicio si es más costoso o no que el sistema de unidades tradicionales, pues no existen estudios y/o evaluaciones que permitan señalar que efectivamente una mayor inversión en un sistema de cárceles concesionadas favorece la reinserción social, disminuya la reincidencia y por ende, contribuya a la política pública en seguridad ciudadana.

No obstante es interesante analizar el cuadro Nº 6, en el cual se presenta el gasto asociado en el subtítulo 21 y 22 de Gendarmería, explicados anteriormente, obviando lo que hoy en día el Estado desembolsa a las empresas concesionarias por la prestación de servicios. Así, considerando sólo esos ítems el gasto mensual por interno en las unidades concesionadas es de **\$174.582**, este dato permite dar cuenta de los gastos asociados a ambos ítems.

En las unidades tradicionales hay variables que requieren ser cuantificadas, para realizar la comparación correspondiente con las cárceles concesionadas, lo que puede resultar dificultoso. Por ejemplo, la alimentación que es ingresada por las familias de los internos, debe ser considerada dentro del ítem

“servicio de alimentación” pero de que manera gendarmería genera mecanismos para ponderar dicha variable. Los gastos promedios considerados en los cuadros, corresponden a un número promedio de internos de las seis cárceles concesionadas que hoy en día están funcionando, por lo mismo para realizar una comparación con unidades tradicionales se requiere un n poblacional similar.

Cuadro 6: Gasto por interno sin subsidios 2011

GASTO POR INTERNO GENCHI SIN SUBSIDIOS				Total Pagado	\$ 24.785.554.850
ESTABLECIMIENTO	Subtítulo 21 Genchi	Subtítulo 22 Genchi	Total Subtítulo 21 + 22	Gasto Mensual Interno	
Alto Hospicio	\$ 4.083.733.128	\$ 476.122.507	\$ 4.559.855.635	\$	194.949
La Serena	\$ 3.935.289.071	\$ 485.380.138	\$ 4.420.669.209	\$	208.932
Rancagua	\$ 3.745.719.484	\$ 650.427.486	\$ 4.396.146.970	\$	174.062
SUBTOTAL GRUPO 1	\$ 11.764.741.683	\$ 1.611.930.131	\$ 13.376.671.814	\$	191.630
Santiago 1	\$ 3.557.173.133	\$ 744.674.230	\$ 4.301.847.363	\$	97.697
Valdivia	\$ 3.220.112.781	\$ 395.455.695	\$ 3.615.568.476	\$	261.102
Puerto Montt	\$ 2.930.431.487	\$ 561.035.710	\$ 3.491.467.197	\$	244.390
SUBTOTAL GRUPO 3	\$ 9.707.717.401	\$ 1.701.165.635	\$ 11.408.883.036	\$	158.091
TOTAL SUBSIDIOS	\$ 21.472.459.084	\$ 3.313.095.766	\$ 24.785.554.850	\$	174.582

Ponderación Sobre Total Pagado	86,63%	13,37%
---------------------------------------	---------------	---------------

Fuente: División OPLAP, Oficina De Planificación y Presupuestos. Ministerio de Justicia, 2011

Luego del análisis presentado, resulta pertinente señalar que durante estos tres gobiernos se ha avanzado, a través de iniciativas y reformas, en prevención y control de la delincuencia, en el enjuiciamiento criminal, en materia penitenciaria, en el diseño y aplicación de políticas y programas anti-delictivos. Estas acciones han conllevado numerosas inversiones e importantes cambios institucionales.

Pese a lo anterior, la mayor parte de las medidas gubernamentales observadas en estos tres gobiernos, refieren a iniciativas puntuales que han respondido más bien a situaciones específicas, observándose una falta de coordinación entre los distintos organismos y actores que participan de las acciones emprendidas en materia de seguridad ciudadana.

Así en los años 2003-2004, gobierno de Ricardo Lagos, el Ministerio del Interior convocó a un foro de expertos, con el objetivo de identificar y dimensionar los principales problemas del país en materia de seguridad, siendo la línea base para el debate sobre las estrategias para la disminución de la delincuencia. Al mismo tiempo, se buscó unificar criterios y generar acuerdos programáticos, entre el amplio espectro de actores y las distintas instituciones involucradas en temáticas de seguridad.

De esta manera, nace la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) la que se construyó con una amplia participación de las instituciones públicas vinculadas al área, así como de la sociedad civil dedicada al tema, creándose una mesa de trabajo intersectorial compuesta por representantes de instituciones sectoriales del Estado, parlamentarios miembros de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile, centros de estudios, expertos individuales y organizaciones no gubernamentales (Ministerio del Interior, 2004).

Durante el gobierno de Michelle Bachelet, las acciones en seguridad ciudadana se desarrollaron a través de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, oficialmente puesta en marcha en noviembre de 2006. Esta tuvo el propósito de articular al Gobierno y a los distintos actores del Estado en torno a la perspectiva de hacer transversales las políticas de seguridad y abordar los fenómenos de la criminalidad y el temor en todas sus dimensiones.

El documento final estableció los lineamientos centrales y la programación de la política pública en seguridad durante el período 2006-2010, organizado en los siguientes ejes de acción: Institucionalización; Información; Prevención; Control y Sanción; Rehabilitación y Reinserción Social y, Asistencia a Víctimas¹⁰ (Ver Anexo 2). Los dos últimos ejes son agregados a la Estrategia Nacional, pues no estaban contemplados en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

En el año 2008 la Cuenta Pública de la ENSP, desde una visión cuantitativa, refiere que del total de metas comprometidas para cada eje se cumplieron en 89,69 por ciento al 31 de diciembre de ese año y hubo un atraso en la ejecución de 6,35 por ciento. Según estos datos, se puede afirmar un avance significativo en el logro de las metas propuestas por la Estrategia.

Cuadro 7: Cumplimiento de Metas por eje al 31 de diciembre del 2008

Eje de Acción	Cantidad Metas	Metas Cumplidas	En Ejecución: Dentro del Plazo	En Ejecución: Atrasado
INSTITUCIONALIDAD	12	9	0	2
INFORMACIÓN	15	15	0	0
PREVENCIÓN	44	38	3	2
CONTROL Y SANCIÓN	31	28	0	3
REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL	15	14	1	0
ASISTENCIA A VÍCTIMAS	10	8	1	1
TOTALES	126	113	5	8
PORCENTAJES	100,00%	89,69%	3,96%	6,35%

Fuente: Ministerio del Interior, Cuenta Pública ENSP 2008.

En el año 2010, el gobierno de Sebastián Piñera, presentó el Plan Chile Seguro que tiene dos metas principales:

1. Reducir el porcentaje de hogares víctimas de delitos, y a fines del año 2013 la tasa de victimización sea inferior al 29%
2. Reducir la cantidad de delitos en el espacio público, por tanto se espera que en el año 2013 el número total de estos delitos se haya reducido en un 25% respecto del año 2009, es decir, se cometan 320 mil delitos menos en el espacio público.

Para el logro de ambas metas, el plan contempla un conjunto de acciones a desarrollar en el período 2010-2014, las que ha sido agrupadas en cinco ejes de acción: Prevenir, Proteger, Sancionar, Apoyar y Rehabilitar. Además se plantean dos ejes transversales relacionados con la ejecución a nivel territorial y la gestión de la información¹¹ (Ver Anexo 3). En estos ejes se insertan la implementación del programa Barrio en Paz y la creación del Centro Estratégico del Análisis del Delito. (Ministerio del Interior y Seguridad Pública; 2011 [En línea]).

¹⁰ Para un mayor detalle ver: "Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile". En sitio web: <http://www.interior.gob.cl/filesapp/publica2.pdf>

¹¹ Para un mayor detalle ver: "Plan Chile Seguro 2010-2014. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile". En sitio web: <http://www.gob.cl/especiales/chile-seguro-plan-de-seguridad-publica-2010-2014/>

La ejecución del Plan contemplará, para cada programa o acción, el diseño de mecanismos de evaluación y la definición de indicadores mediante los cuales se medirá su impacto.

A modo de conclusión, desde los años 90 se ha avanzado en una política pública en seguridad integral, intentando armonizar el enfoque convencional represivo y policial con nuevas orientaciones basadas en la prevención y rehabilitación del delito. Si bien, el nuevo enjuiciamiento criminal ha buscado racionalizar el uso de las cárceles, agilizando los procesos judiciales y la utilización de nuevas estrategias como los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del procedimiento, se observa un aumento en la población penitenciaria, tendencia que ha sido sostenida durante los últimos 10 años.

Lo anterior se condice con que uno de los grandes problemas en seguridad ha sido el aumento de la sensación de inseguridad en la población, implicando un deterioro de las redes de articulación social, de los vínculos de confianza y cooperación entre la población y las instituciones sociales, concitando al Estado a tomar decisiones que den respuesta a la problemática, articulando una política en materia de seguridad, orientada hacia la estrategia represiva y policiva, coincidiendo y fortaleciendo la posición de la demanda ciudadana por mayor seguridad. En consecuencia, las decisiones han tendido a plegarse a la estrategia legitimada y demandada por la ciudadanía.

III.I MAPA DE ACTORES EN OFERTA PROGRAMÁTICA PÚBLICO – PRIVADA

El proceso de política pública esta constituido por diferentes actores, no siendo la excepción en la administración del sistema penitenciario. En este apartado se da cuenta de los actores responsables de las acciones en materia de rehabilitación y reinserción social, si bien no existe una política pública en dicho ámbito, se observa como acciones emanadas del Ministerio de Justicia en materia penitenciaria y como eje de acción de la Política Pública en Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior.

En la parte superior del mapa se visualizan aquellos organismos vinculados a la **formulación de soluciones y toma de decisiones**, poseyendo autoridad propia que actúan por medio de un aparato organizado y coordinado con otros. En estas fases se elaboran y negocian las respuestas al problema de rehabilitación y reinserción, a fin de establecer procesos de acciones específicos por las autoridades públicas que converjan a una política legítima en la materia.

Estas acciones públicas cuentan con un sustento teórico – normativo nacional e internacional que no sólo actúan como soporte a la oferta programática sino que además forman parte de la **fijación de agenda**, pues contribuyen a que los problemas asociados al sistema penitenciario sean considerados en la agenda pública dado sus intereses para que se cumpla, o al menos se favorezcan, los estándares mínimos en habitabilidad y reinserción social para aquellas personas que están cumpliendo condena.

Es importante señalar que el actual modelo de infraestructura penitenciaria, permite la incorporación de privados en los procesos de implementación. En esta fase, se observan que las labores de seguridad y vigilancia son de exclusiva responsabilidad de Gendarmería de Chile, tanto en las unidades tradicionales como concesionadas, brindando no sólo protección a la población penal además a los profesionales que realizan intervención al interior de las unidades.

Respecto a las labores de asistencia y atención, se observa la coalición político-administrativa entre Gendarmería y empresas concesionarias, requiriendo estructuras que permitan una colaboración estrecha entre los actores privados y las acciones en materia de reinserción social. En este sistema

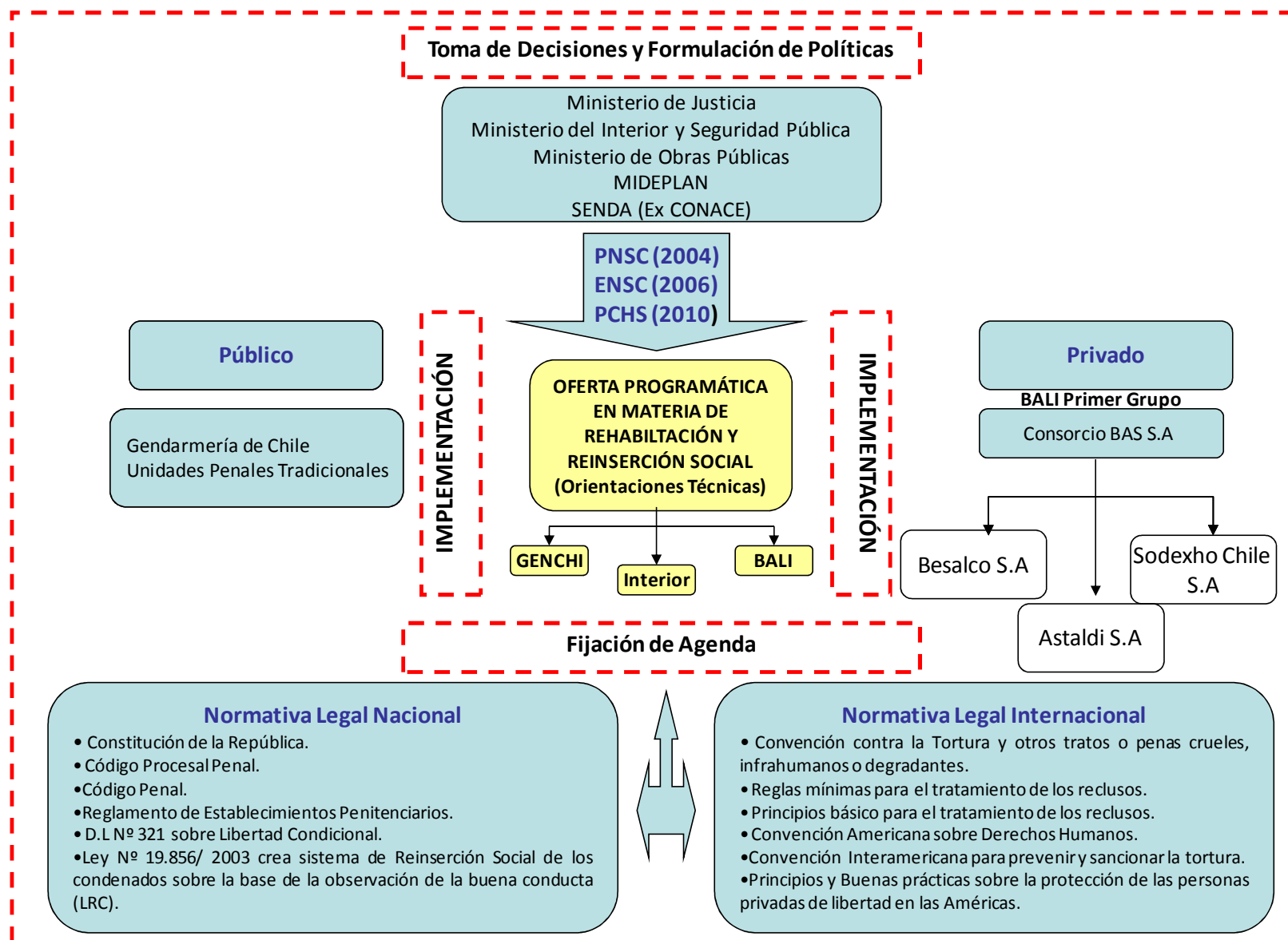
concesionado se han definido estándares en la labor de atención, asociada a la alimentación, lavandería, aseo, salud y control de plagas, los que a través de la Inspección Fiscal del MOP, a las unidades penales, permite evaluar el cumplimiento de la entrega de servicios, por medio de indicadores e informes semestrales de gestión. El incumplimiento de los estándares establecidos por parte de la sociedad concesionaria conlleva una multa para la empresa.

En el sistema tradicional dichas labores dependen de Gendarmería. No obstante no existe monitoreo ni estándares mínimos en la prestación, observándose diferencias importantes en la entrega de dichos servicios según la realidad de cada unidad penal. La “Evaluación Comprehensiva del gasto de Gendarmería de Chile” (2010:27) señala que uno de los fundamentos que permite concluir si conviene o no privatizar un servicio, es la eficiencia que puede entregar el actor privado, existiendo empresas que cuentan con la experiencia y capacidad para obtener economías de escala dado sus grandes operaciones.

Respecto a la labor de atención, asociada a la oferta programática en rehabilitación y reinserción, actualmente existen tres formatos. El primero es aquel que se ejecuta en las cárceles tradicionales, basado en las orientaciones técnicas diseñadas por Gendarmería; un segundo programa es aquel diseñado y ejecutado por el Ministerio del Interior, con población de alto o mediano compromiso delictual en tres unidades penales del país. Y el tercero, es aquel diseñado y ejecutado por la empresa concesionaria, siendo aprobado y supervisado por profesionales de Gendarmería.

Dado que no existen indicadores de gestión de calidad, y menos aún un indicador de reinserción social, que permitan medir la calidad de las intervenciones y su aporte al proceso de reintegración de los internos, no es posible afirmar que unas de las ventajas de la incorporación de privados a la gestión penitenciaria son las mejoras en reinserción social. Surgiendo la interrogante ***¿es conveniente dejar en manos de privados la rehabilitación de los reclusos, cuando ésta es una responsabilidad del sector público?*** Según el documento elaborado por el departamento de Readaptación (2009) en materia de reinserción social, señala explícitamente que es deber y obligación de Gendarmería, velar por el respeto de las garantías de los internos, establecidas en la normativa nacional e internacional ratificada por Chile. “Esa es la primera obligación que tenemos como institución y ninguna excusa es válida para quebrantarla” (Gendarmería, 2009: 8).

Figura 3: Mapa de Actores



Fuente: Elaboración propia, en base a modelo de Mapa de Actores de Modificación N 100 PRMS 100, Isabel Serra.

III.II VISIONES SOBRE LA VINCULACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA.

En el primer acápite de este estudio se señaló que uno de los objetivos era describir y analizar la Política Pública en Seguridad Ciudadana desde la perspectiva de los actores, resaltando los hitos en materia de rehabilitación. En esta línea este apartado busca analizar las visiones de éstos principalmente en tres ámbitos relevantes: el **Programa de Inversión Infraestructura Penitenciaria**; la **Comparación entre el sistema concesionado y tradicional**, identificando ventajas y desventajas en ambos sistemas; la **Tercerización** como proceso relacionado con la misión de Gendarmería de Chile.

Programa de Inversión Infraestructura Penitenciaria

En materia de Política Pública de Seguridad Ciudadana, es fundamental conocer la visión de los distintos actores en torno al Programa de Inversión Infraestructura Penitenciaria, pues éste en el año 2006 surge como respuesta a la crisis que hace décadas el sistema penitenciario atraviesa, que vulnera los derechos fundamentales de las personas condenadas, no contribuyendo a mejorar los índices de seguridad ciudadana en el país ni a los procesos de rehabilitación y reinserción social, siendo éstos el eje temático de este estudio.

El programa señalado implicó un modelo mixto de administración penitenciaria, optándose por éste porque el Estado no contaba con los recursos de forma inmediata para invertir en los modelos de cárceles que aspiraban construir, las que principalmente respondían a unidades de alta seguridad, situación que no se condice con la población penal chilena. De esta manera, se torna relevante conocer las percepciones de los actores entrevistados en esta materia, pues no sólo permite identificar ventajas y desventajas de la coexistencia de un sistema concesionado y tradicional, además será insumo para responder a la pregunta de investigación que guió este estudio.

Así, cabe mencionar que existe consenso en los entrevistados en señalar que las ventajas asociadas al sistema de cárceles concesionadas y los impactos visibles de éstas es el mejoramiento de la infraestructura. Al mismo tiempo, se muestra una crítica respecto de los gastos en que incurre el Estado al fijar estándares excesivamente altos de construcción, que finalmente no son necesarios y no se adecuan al perfil de la población penal del país.

“El capital privado es mucho más rápido de ejecutar. Esa es una ventaja. Pero por otro lado también hay que ver los estándares de construcción porque hoy día todas las unidades penales cerradas tienen estándares de alta seguridad, tenemos unos muros gigantescos, perímetros de seguridad y todo (...) Y nosotros mismos le abrimos la reja al tipo para que salga. Entonces, las personas que están con beneficios y con buena conducta probablemente no necesitan unidades que tengan costos de construcción tan elevados” (E2).

Otro elemento respecto del impacto de las concesiones en la infraestructura es que, no se consideró la curva ascendente de la población penal, y que las plazas consideradas no permitirían ser una solución efectiva al problema del hacinamiento. Existe consenso entre los entrevistados en señalar que este es un punto nodal o crítico respecto de la existencia de las cárceles concesionadas, de una promesa que no se cumplió. La incorporación de privados no resolvió el problema del hacinamiento, como se señala en la siguiente cita:

“Era de sentido común pensar que aumentar la capacidad del sistema penitenciario iba a mejorar los niveles de hacinamiento. El problema es que no se tuvo en consideración la curva ascendente de población penal porque el ritmo al que se construyeron las cárceles, es dudoso pensar que van a tener un impacto sobre el hacinamiento” (E2).

Conjuntamente, se observa en los datos secundarios analizados sobre el Programa de Inversión Infraestructura Penitenciaria, que si bien se contribuyó a descongestionar algunas unidades penales tradicionales, no se visualizó el aumento sostenido de la población penal¹². Junto a lo anterior, lo establecido en las bases de licitación señalan que si bien el concesionario puede recibir imputados y/condenados derivados por gendarmería, luego de superar el 120 por ciento establecido, según el diseño de la unidad, el Estado debe cancelar una compensación que permita a la empresa brindar los servicios de operación a toda la población penal, situación que debiese ser transitoria, sin embargo esto ha provocado que las cárceles tradicionales se vean más congestionadas y hacinadas.

Este problema es claramente visualizado por los entrevistados que repercute especialmente en el sistema de administración directa, que ve aumentada su población penal, como se señala en la siguiente cita:

“Las cárceles como tienen un límite pueden mantener el objetivo, pero a lo mejor no es la solución exacta porque el aumento de la población penal ha sido grande, entonces todo ese aumento hace que las unidades estatales se este llevando el mayor número de imputados en este caso, lo que va sobre poblado esas unidades” (E10).

Por otra parte, el programa de infraestructura penitenciaria se plantea en sus inicios como objetivo desarrollar programas de intervención para la población penal que favorecieran el proceso de reinserción social de los internos. Como señalan las visiones de la mayoría de los entrevistados, la infraestructura también buscaba reinserción:

“Por definición estos modelos, estos proyectos se construyeron en función de módulos, los módulos están estructurados como mini cárceles independientes digamos, entonces la verdad que estos proyectos fueron definidos claramente con la idea de que hubiese una mayor reinserción de la que podía ofrecer el sistema tradicional” (E3).

Este servicio de reinserción social, a través de la oferta programática ha sido objeto de múltiples críticas. Algunos entrevistados señalan que uno de los problemas es que no se condicen los plazos de reclusión con los tiempos de intervención psicosociales con los condenados.

“Las concesionarias lo primero que nos dijeron: oye tú me pagaste a mí por una intervención de largo plazo pero la mayor intervención que tengo se va a los seis meses, entonces educación no les puedo dar, no los voy a matricular en la escuela si a los seis meses se van a ir” (E5).

¹² “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 parte por la instalación de la Reforma Procesal Penal en todo el país a partir de 2005 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”. Consejo para la Reforma Penitenciaria (2010): “Recomendaciones para una nueva política penitenciaria”. Página 22-23.

Sin embargo, esta dificultad radica en un problema mayor, que refiere que hoy en día no existe una política pública en rehabilitación y reinserción social donde se diseñen los lineamientos generales de las estrategias y metodologías de intervención. No obstante, se desprende de esta investigación, según lo refrendado por los entrevistados, que desde la creación de una política en seguridad ciudadana se ha intentado abordar la reinserción desde distintas aristas. Actualmente, el Plan Chile Seguro, se plantea la rehabilitación como uno de los ejes primordiales a trabajar para contribuir a la seguridad ciudadana. Sin embargo, las visiones de la mayoría de los entrevistados muestran las falencias de la rehabilitación y reinserción social como política pública.

“Si buscas un documento que te diga la política de rehabilitación, no hay. De donde se desprende esto, esto se desprende por un lado del Plan Chile Seguro, hay un capítulo que se llama rehabilitar. Donde ahí viene la política y eso es lo que te da la bajada obviamente, para todos los proyectos. Sin perjuicio de que siempre hay programas que no están en el programa de gobierno” (E1).

La inexistencia de una política clara en materia de reinserción, ha generado diversas críticas a los actores estatales, quienes a través de sus acciones en materia de política penitenciaria han buscado responder a la demanda ciudadana, opinión influida por los medios de comunicación, con medidas represivas y sancionadoras. En este contexto una de las explicaciones, como señalan algunos entrevistados, tiene que ver con la dificultad de los tiempos requeridos por la rehabilitación que son de más largo plazo que los de generar la reclusión.

“A los medios de comunicación no les interesa el tema de rehabilitación, que es lo que ocurre que políticamente la autoridad esta demandada por la ciudadanía para tener una reacción rápida, y esa reacción lo que la gente lo que pide es control, cuando en realidad lo que uno tiene que decir es reaccionar mediáticamente con el control, pero fortalecer la política de prevención que fue lo que hicimos con la Presidenta Bachelet” (E7).

Así, según las perspectivas de la mayoría de los actores, las estrategias adoptadas por el Estado en materia de reinserción, no son vistas como prioritarias, situación que se acrecienta por la falta de evaluaciones de impacto con enfoque costo – efectividad, que permitan demostrar resultados de las inversiones realizadas en reinserción.

“Los reos claramente, los condenados no son vistos como una prioridad para la sociedad, lo cual desde mi punto de vista es un error, tampoco hay estudios que demuestren cuanto rinde el dinero invertido en rehabilitación o en mejores condiciones de internación de los reos” (E8).

De esta manera, es evidente que la falta de una política penitenciaria moderna dificulta el cumplimiento efectivo de la vigilancia, atención y asistencia al interior de las unidades penales. Respecto al eje de asistencia, si bien se han observado esfuerzos estatales para poner en agenda la reinserción social de los condenados aún esta el desafío de diseñar principios rectores de una verdadera política de Estado en reinserción, no quedando a la voluntad de los distintos actores involucrados en la materia. En este contexto, las visiones convergen a:

“Existe una falta de definición de una política dura en que es lo que se quiere, que es lo que se espera con la reinserción social y mientras no estén esas grandes definiciones en realidad abordamos cotidianamente lo que va saliendo de a poco, van saliendo distintas políticas públicas, de repente cada una no va entrelazada con la otra, no se comunica con la otra (...) el tema de la reinserción todavía es un tema que no tiene la envergadura, ni la relevancia que debiera tener” (E4).

Como se señaló anteriormente, distintas instituciones y servicios públicos, han realizado esfuerzos en materia de reinserción. No obstante no se debe obviar que mientras no existan las condiciones de habitabilidad difícilmente se logrará una implementación efectiva de los programas. Esto se visualiza cuando en octubre del 2010, el ex Ministro de Justicia, Felipe Bulnes presentó un plan de once medidas para mejorar las condiciones de las cárceles, mencionado por un actor.

“Si tu miras hoy día las 11 medidas que paso el ministro Bulnes antes de pasar a educación tienen que ver con que la gente tenga colchones, que tenga frazadas con que tenga una dieta balanceada... entonces estamos hablando de condiciones básicas y mínimas de trato, de dignidad y necesidades básicas” (E2).

En este contexto, resulta pertinente mencionar los ámbitos que atentan negativamente al sistema penitenciario, descritos con mayor detalle más adelante (aumento en la población penal, hacinamiento, déficit de personal penitenciario y las enormes deficiencias de seguridad), los que se han transformado en nudos críticos no sólo para la implementación de acciones de reinserción, al mismo tiempo han repercutido en infracciones a los derechos humanos de los reclusos, siendo uno de los temas más críticos de nuestro país, pues el sistema ha sido incapaz de atender mínimamente los requerimientos de los reclusos y visualizarlos como sujetos de derechos, manteniendo el respeto por las garantías fundamentales, exceptuando aquellas que deben ser restringidas transitoriamente por lo dispuesto en los cuerpos legales para personas que cometan delitos. Frente a ello, la mayoría de los actores participantes del proceso de diseño de acciones en reinserción social, plantean la inquietud por la constante vulneración a los derechos humanos de los reclusos, tal como se observó en las cifras de suicidio, que puede tener efectos devastadores en los internos.

Las percepciones de los actores convergen en la urgencia de generar estrategias que aseguren el cumplimiento de las garantías constitucionales de quienes han infringido la ley:

“Es urgente crear un mecanismo de privación de libertad que genere, condiciones uno de dignidad, dos de las garantías fundamentales con derecho a presenciar a todo ser humano y en tercer lugar alternativas de quiebre de la conducta delictual, para hacer efectivamente el cumplimiento del objetivo o del sentido que tiene la aplicación de la pena privativa de libertad, cual es la sanción pero a su vez también la rehabilitación” (E7).

Comparación entre el sistema concesionado y tradicional

A continuación se presentan algunas de las características y diferencias de los sistemas penales concesionados y tradicionales que se han recogido a partir de las perspectivas de los actores relevantes.

En primer lugar, es necesario presentar como marco general que la primera impresión que presentan los actores es que ambos sistemas se encuentran hoy muy distanciados, y que efectivamente no existe una coordinación entre ambos.

“Lo que he podido observar del funcionamiento en el tema de concesiones, con el sistema tradicional, es que trabajan en universos bastante paralelos. Que conversan bien poco” (E1).

Desde esta base, se señala en las entrevistas que además de que los distintos sistemas no interactúan entre sí, no tienen puntos de similitud que permita evaluarlos comparativamente, pues según los datos y

documentos revisados en esta investigación, se visualiza que se rigen y funcionan a partir de estándares y normativas distintas. Por esto, la visión mayoritaria de los entrevistados consideró difícil poder establecer criterios, dado las grandes diferencias que ambos sistemas tienen desde su génesis.

“Lo difícil que es comparar cuando tú no tienes situaciones base que son asimilables, el tema de la infraestructura, el tema de la tasa de profesionales, y el tema de la posibilidad de segregarlos para trabajar en la intervención” (E1).

Estas diferencias no sólo se reflejan en términos cuantitativos como se señaló anteriormente en este informe, sino que además se refleja de forma cualitativa en los programas de reinserción que pueden llevarse a cabo dentro de cada sistema, como señala la siguiente visión del entrevistado.

“A ver, yo creo que no sólo habido un cambio cualitativo, lo que tenemos ahora son dos sistemas que no tienen prácticamente nada que ver el uno con el otro, donde en un sistema existen alternativas, medios, infraestructura, personal necesario para al menos crear las bases para rehabilitación y en el otro prácticamente no hay nada, te estoy hablando en términos generales” (E9).

Como se señaló en el acápite anterior, las cárceles concesionadas establecen estándares por contrato, entre la empresa concesionaria y Gendarmería. Al igual que las cárceles tradicionales, ambos sistemas debiesen respetar las recomendaciones de las Naciones Unidas, establecidas en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, en la que se establecen principios en torno la organización penitenciaria y condiciones mínimas para el tratamiento de los internos. La presencia de estándares en las unidades penales concesionadas y la exigencia del cumplimiento del contrato, permite al menos asegurar mínimos en las condiciones de habitabilidad de los reclusos. Actualmente, las unidades penales de administración no cuentan con una contraparte que supervise el cumplimiento de las reglas mínimas para el tratamiento, por tanto, no hay una institución estatal que supervise el accionar de los profesionales civiles y uniformados en dichas unidades.

De esta manera, existe consenso en las percepciones de los entrevistados que el establecimiento de estándares en las cárceles concesionadas permite mejoras en términos de infraestructura y por ende, en las condiciones de habitabilidad de los reclusos.

“Los estándares que tienen las cárceles concesionadas son obviamente mucho mejores y sobre eso no hay ningún secreto, en términos de infraestructura, de condiciones de habitabilidad, remarco mucho el tema de la infraestructura sobre todo por la posibilidad de ejecutar programas de reinserción. O sea, uno puede tener muy buenas ideas e incluso recursos y es lo que nos ha pasado con Interior, para implementar los programas de reinserción, pero tú no tienes, ni los espacios suficientes para instalar profesionales adentro, ni tampoco tienes algo muy importante que siempre conversamos con Interior que es segregación a los que están participando de esos programas (...) El tema de la infraestructura ha sido súper complicado, porque tú puedes llegar a tener la paradoja de que tienes recursos para implementar, tiene el diseño completo del programa pero no tienes dónde” (E1).

Aunque las cárceles concesionadas han permitido homologar en cierta manera la oferta programática, ya que obliga de uno u otro modo a Gendarmería a establecer ciertos parámetros dentro del contrato, sin embargo, no fue el fundamento desde el cual surge la necesidad de crear cárceles concesionadas, esto se refleja en la siguiente cita:

“Las concesionadas, no creo que haya sido una respuesta a la escasa oferta, entiendo por escasa oferta programática que antes de abrirse las primeras cárceles concesionadas había poca oferta al interior del sistema penitenciario, al abrirse las unidades penales concesionadas la oferta programática empezó a estar mas homologable, mas estandarizada, pero no necesariamente fue con más gente” (E6).

Por otra parte, uno de los problemas en que existe consenso entre los entrevistados, es el tema de los recursos, pues se requiere más inversión para la efectividad de la rehabilitación y reinserción social.

“El análisis tiene que ir más allá del costo. Tenemos que estar dispuestos a pagar una intervención de mayor calidad si nos da resultados más efectivos” (E2).

Cabe mencionar, que comparativamente existe consenso entre los entrevistados que la oferta programática puede ser mejor en las cárceles concesionadas, no obstante, los resultados de estas intervenciones no se han realizado. No existen evaluaciones ex -post de los programas en el servicio, por tanto, es virtualmente imposible determinar el impacto de cada uno, hoy por hoy, principalmente se evalúa que las prestaciones se lleven a cabo, más no sus resultados.

“En el caso del servicio de reinserción social, yo creo que es difícil todavía hacer una evaluación bien tajante al respecto de los resultados del servicio, lo que sí podemos decir es que desde el punto de vista de producción efectivamente las actividades y las coberturas en una cárcel concesionadas son superiores a las de una cárcel tradicional, lo que todavía no tenemos certeza es lo que tiene que ver con los resultados de esa intervención, (...) el mayor porcentaje de población penal ha coexistido en cárceles tradicionales, por lo tanto el sistema no es capaz de separar ese efecto histórico de la persona y por lo tanto, tú no sabes cuánto de los resultados de conducta posterior tienen que ver con su historia pasada o con la intervención presente que le haces a nivel concesionado” (E5).

“Si el Estado no le pone obligaciones o de monitoreo no vamos a saber si esos 3 talleres a la semana sirvieron o no sirvieron, (...) los indicadores cuantitativos sirven para los mínimos, sirven para que tú, o sea para detectar los casos particularmente graves” (E9).

Como señalan algunos entrevistados, no existe claridad sobre si el sistema carcelario concesionado tiene también ventaja en términos de costos de reinserción de quienes se encuentran bajo su custodia.

“Hasta ahora la única desventaja es el precio, el tema es que no sabemos si es caro, o sea mas caro en términos relativos, en términos absolutos tenemos que ver si de verdad es mas caro” (E9).

Más allá de todas las dificultades y obstáculos que presente el sistema carcelario actual, a continuación se presentan las principales ventajas y desventajas identificadas en las entrevistas.

Ventajas

Según la visión mayoritaria de los entrevistados, una de las principales ventajas que ha introducido el sistema carcelario concesionado es que este ha hecho que se establezcan ciertos criterios, y se estipulen mínimos en los programas de reinserción social; al mismo tiempo resguardar los derechos y calidad de vida de quienes se encuentran cumpliendo penas en el sistema penitenciario. Conjuntamente, la existencia de un contrato conlleva una supervisión sobre el cumplimiento de este mismo, la no ejecución de éste podría dar pie a una compensación por parte del Estado, o que la concesión sea otorgada a otra

empresa en casos extremos. En el sistema estatal no hay un equivalente en este sentido, por lo que no hay supervisión de ningún ente externo.

“El principal aprendizaje que está en el sistema concesionado, en el sistema de que se generó un punto de referencia (...) Ha generado ciertos parámetros de comparación en las posibilidades de ofrecer mejores condiciones de vida, que el Estado ofrece en el marco de una institución total en que claramente las cárceles concesionadas responden a estándares de diseño, de seguridad, de alimentación, de habitabilidad radicalmente distinta al deterioro en el que están las cárceles públicas que son antiguas y están saturadas y todo” (E2).

Otra de las ventajas que se hicieron más evidentes en la mayoría de las visiones de los entrevistados tiene que ver con la infraestructura con la que cuentan las cárceles concesionadas en comparación con las cárceles tradicionales.

“Claramente todo lo que es infraestructura en establecimientos concesionados es lejos mejor, son cárceles nuevas, con un estándar de infraestructura determinado, cosa que acá antes tampoco existía, o sea, en ese tipo de cosas ve la diferencia, no hay hacinamiento, esta claramente segmentada la población penal (...) nosotros tenemos una serie de déficit en plaza, nuestra infraestructura es muy antigua, por lo tanto muy deteriorada, generalmente no tenemos plata para hacer mantención de esos establecimientos penitenciarios, acá parte de lo que se le exige al privado es hacerle mantención permanente al establecimiento, por lo tanto, no tiene esos problemas que nosotros” (E4).

Por otra parte, el hecho de que exista un contrato de por medio que incluye cierta regulación de las condiciones de habitabilidad de los internos, exige que no se exceda de un cierto límite de sobrepoblación, lo que permite que las condiciones en las que se encuentran los internos sean cualitativamente superiores que en las cárceles estatales. En estas últimas, este límite no existe, por lo que se ven obligadas a absorber la sobredemanda de espacio del sistema penal. En este contexto, las visiones de algunos entrevistados señalan:

“Cuando llegas a saturar la capacidad de la unidad penal tienes que hacer uso de una del sistema tradicional, eso significa que las cárceles concesionadas siempre van a estar des-hacinadas, siempre van a tener unas condiciones óptimas de reclusión y condiciones óptimas para poder intervenir, pero si tú vas a la unidad penal de al lado te das cuenta que hace 10 años atrás estaban mejor pero ahora están peor, porque tuvieron que absorber todo aquello que no pudo ir a parar a una cárcel concesionada” (E6).

Así mismo, existe consenso entre los entrevistados que el sistema concesionado puede y debe garantizar ciertos estándares mínimos de las prestaciones básicas, como alimentación, higiene, etc., sin embargo, el sistema estatal hoy no cuenta con capacidad que le permita cumplir con estos requerimientos al nivel que lo hace la empresa privada.

“Tú en una cárcel concesionada tienes ciertas certezas que en una cárcel tradicional no te dan (...) certeza desde el punto de vista habitabilidad, sobrepoblación o hacinamiento, (...) que el tipo recibe tres comidas diarias, un desayuno, un almuerzo y una cena, poco, mal hecho, lo que tú quieras, pero tienes certeza, en una cárcel tradicional tú no tienes esa certeza. Tú no tienes la certeza de que el tipo se esta alimentando bien, ya sea porque la comida se la da la administración pública penitenciaria o porque el tipo obtiene su alimentación a través de la carreta, o a través de lo que le trae la visita” (E5).

Por otra parte, así como la introducción del sistema concesionado obligó a que se establecieran ciertos mínimos y estándares en cuanto a la infraestructura y los servicios con los que debiese contar, lo mismo sucedió en cuanto a la oferta programática de los establecimientos. Se establecen criterios desde Gendarmería que configuran la oferta programática, esto es una ventaja en el sentido de que exige que se establezca un estándar mínimo, y así mismo fiscalizar que sean cumplidos. Sin embargo, también propone desafíos al sistema concesionado que serán revisados con posterioridad.

En esta línea existe consenso entre los entrevistados en que el establecimiento de unidades penales concesionadas garantiza estándares mínimos acorde a la reglamentación internacional en materia penitenciaria.

“La principal ventaja es garantizar condiciones de cumplimiento de una condena muchos mejores, en términos de espacio, que es el óptimo y la otra gran ventaja del sistema concesionado es que forzó a un sistema que había estado funcionando por sí mismo, a pensarse estándares, a pensarse calidad, además que forzó el paso a ciertas cosas en el sistema tradicional que no estaban hasta ese momento (...) Cada unidad penal hacía lo que podía con los recursos que podía, después del sistema concesionado se estableció dentro del sistema la necesidad de hablar un lenguaje común para no generar las inequidades dentro de las poblaciones (...) se trató de generar estándares mínimos de intervención, eso significaba un estándar de atención profesional y para eso ocupamos la experiencia que había en concesiones (...) hemos tratado que la canasta de prestaciones sean relativamente similares” (E6).

Estos estándares crean cierta presión sobre el sistema estatal para poder mejorar la oferta programática. Así, la introducción del sistema de cárceles concesionado puede ser interpretada como beneficioso para el sistema penal en su totalidad, y no solamente para quienes acceden a este tipo de modalidades, de modo que no se generen diferencias significativas entre las poblaciones que acceden a los distintos sistemas.

Aun así, existen distintas visiones entre los entrevistados a la hora de evaluar, a partir de las entrevistas, la calidad de ambos sistemas. Por una parte, se destaca en las visiones, que la cantidad de usuarios por profesional en el caso de las cárceles concesionadas sería beneficiosa para ellos en términos de facilitar los procesos de intervención psicosociales.

“Entonces en materia de intervención, de reinserción digamos, evidentemente que sí hubo un cambio, porque nosotros veníamos de un sistema tradicional donde teníamos profesionales, 1 ó 2 profesionales para 2000 internos (...) no había la posibilidad que hay hoy día de tener profesionales por cantidades reducidas de internos, donde sí se puede generar una intervención más directa, entonces obviamente que ahí se amplió la cobertura” (E14).

Sin embargo, quienes defienden al sistema de administración directa señalan que la calidad de las intervenciones es mayor que en el caso de su par privado. Según, la visión de algunos entrevistados se indica que una de las desventajas del sistema concesionado es que tiene una alta rotación de profesionales, punto que será discutido con mayor detalle más adelante, mientras que en el caso de las cárceles tradicionales los profesionales se mantienen en sus cargos, por lo que pueden lograr una relación más estable con los internos. Por otra parte, existen algunas visiones de entrevistados, que señalan que lo difuso de las funciones dentro del sistema estatal también contribuye al conocimiento de los internos por parte de los profesionales.

“A lo mejor no tienen tantas intervenciones, tantos talleres, pero sí van a tener mayores atenciones del psicólogo y del asistente social que los conoce mejor” (E15).

Cabe señalar que todas las ventajas que se desprenden de las mejoras estructurales que provee el sistema concesionado aseguran además que los derechos de quienes se encuentran en presidio puedan ser garantizados, principalmente aquellos asociados a las condiciones de habitabilidad. Es relevante siempre reforzar la idea de que quienes se encuentran cumpliendo una pena, por el delito que fuese, no pierden garantía de sus derechos humanos fundamentales, y que es labor de la política penitenciaria velar porque éstos sean cumplidos a cabalidad. En este contexto, existe consenso entre los entrevistados que el sistema concesionado genera mejoras en las condiciones de habitabilidad de los reclusos:

“(…) porque en este sistema se asegura la alimentación, es un sistema mucho más seguro, se asegura la salud, se asegura la reinserción con un programa súper amplio, en términos de oferta programática, se asegura de que la infraestructura se mantenga, cosa que en los penales tradicionales cuesta mucho mantener y esos cambios al principio fueron súper complejos, (...) creo que los cambios mas sustanciales tienen que ver con acercarse mucho mas en dignidad de los internos, cumplir con las expectativas de los derechos humanos y segmentar a la población penal (...) Porque claramente estos penales te dan cuenta de que la dignidad de las personas, el trato de las personas es súper distinto con la unidad tradicional, el costo probablemente es lo que siempre la gente lo visualiza como la variable negativa, por que evidentemente el costo es alto” (E14).

Por lo mismo, cabe señalar la importancia y urgencia de crear mejoras en el sistema tradicional. Si el Estado es el primer encargado de asegurar los derechos humanos mínimos de quienes viven en el país, se vuelve imperante la creación de medidas y políticas que apunten a mejorar estas condiciones en el sistema estatal, así como para seguir garantizándolos en el sistema concesionado.

Siguiendo esta misma idea, en las cárceles concesionadas además se han destinado espacios que aseguran dignidad de los internos en su cumplimiento de condena, referente a la intimidad que la persona puede tener con su pareja mientras se encuentra interno. Esto según las percepciones de algunos entrevistados, al interior de la unidad penal se han dignificados los espacios íntimos de los reclusos con su pareja:

“Hay un lugar que se llama venusterio que es para la visita íntima que tiene para camas de 2 plaza, o sea por que tiene de 2 plazas, porque tenemos internos que son discapacitados físicos, eso es una cuestión súper digna (...) tienen un espacio distinto no están los camaros” (E14).

Desventajas

Uno de los puntos de preocupación más importante, existiendo consenso desde las distintas perspectivas de los entrevistados, es la necesidad de evaluar el impacto que tienen los distintos programas de reinserción y rehabilitación que ofrecen ambas modalidades carcelarias.

Actualmente, como se señaló con anterioridad, el sistema concesionado tiene que rendir cuentas respecto de su ejecución de estos programas, y Gendarmería fiscaliza el cumplimiento del contrato establecido. Sin embargo, la visión mayoritaria de los entrevistados, refiere a que estos indicadores nos pueden decir muy poco respecto a la calidad de las prestaciones, y más bien dan cuenta solamente del

cumplimiento de las mismas. Es decir, solamente se enfoca en un tema cuantitativo, pero no permite medir efectivamente el efecto que los programas tienen sobre los sujetos y las intervenciones.

“Ahora en el tema de las prestaciones de reinserción, simplemente no te puedo decir, si es mejor o no es mejor, porque no tenemos una evaluación y porque los indicadores que nosotros mismos diseñamos para evaluar la gestión del privado no son indicadores de calidad son indicadores de cumplir ciertos estándares cuantitativos, por lo tanto, no tenemos como medir cualitativamente el desempeño de los privados y no medidos simplemente calidad solamente cobertura” (E4).

“Entonces nosotros cómo evaluamos la calidad de lo que ellos estén entregando dicen que es el problema y lo hemos tenido durante todos los años hasta el día de hoy, (...) donde el interno realmente le sirva lo que le vamos a hacer” (E13).

Las evaluaciones de la implementación de los programas son fundamentales para poder determinar si hay beneficios e impacto, y cuál es el alcance de éstos, al rehabilitar y reinserter a través del sistema concesionado, en comparación con el sistema tradicional. Mientras no se puedan determinar estos parámetros hoy en día se apuesta por un sistema concesionado desconociendo sus beneficios más allá de la infraestructura, tal como lo refieren algunos entrevistados.

“Las desventajas grandes es que no sé si son del sistema concesionario, creo que fueron en términos de política, no fueron en ese período vista, no se incorporaron probablemente estudios de impacto, si eran efectivamente mejor a la larga concesionar o no el sistema penitenciario” (E6).

Otro de los puntos más relevantes a la hora de hablar de las desventajas del sistema es la falta de infraestructura y el hacinamiento creciente al que conlleva. Como se señaló, este es un problema que afecta principalmente a las cárceles de administración directa, en el caso de las concesionadas, específicamente Rancagua, cuenta con espacios físicos que no están siendo utilizados, esto se refleja en las visiones de algunos entrevistados:

“Lo otro que me ha pasado, y no sé si lo has visto en la cárcel de Rancagua, es la disponibilidad de espacios vacíos que no se ocupan. No sé si viste los galpones que hay en Rancagua... y como la empresa concesionaria cumple con lo requerido en las bases de contratación, ahí hay dos galpones vacíos. Obviamente es algo un poco fuerte tener esa realidad” (E1).

“Las crecientes tasas de hacinamiento hacen que los escasos espacios disponibles de intervención sean reutilizables como plazas, entonces no siempre vas a poder respetar espacios de intervención. Además nos pasa que la alta tasa de hacinamiento implica de repente desplazamiento de población penal que dificulta la continuidad en la intervención, entonces un sujeto que estaba muy bien en el colegio durante este tiempo, tiene que ser trasladado a otra unidad penal y su intervención no necesariamente va a tener una continuidad (...) La infraestructura esta determinando muchísimo aspectos de la intervención” (E6).

A partir de esto, se crean grandes inequidades en cuanto a las condiciones de habitabilidad que ofrecen ambos sistemas. Esto afecta directamente los programas de rehabilitación y reinserción, puesto que mientras en un sistema existen espacios que no se utilizan, en el otro la falta de espacio afecta a tal punto que no existe lugar para realizar los talleres y las actividades programadas.

Como se señala anteriormente, los problemas de hacinamiento también obligan al sistema a trasladar a los internos en ocasiones en que el penal donde se encuentran se ve sobrepasado, por lo que la continuidad de las intervenciones se ve afectada.

Otra dificultad que enfrentan los programas de reinserción es la coordinación entre las horas de desencierro que tienen los internos y el trabajo de custodia de Gendarmería. Este tipo de problemáticas sintetiza la necesidad de que se establezca algún tipo de Política Pública que permita coordinar a los distintos actores que intervienen en la materia.

Hoy, en términos prácticos, en las cárceles no existe una correlación entre la oferta programática y los horarios de desencierro de los internos lo que obstaculiza el desarrollo de los programas. Así mismo, algunos entrevistados señalaron que no ha habido una coordinación entre la cantidad de gendarmes que se necesita para poder llevar a cabo las actividades con regularidad, por ejemplo, cuántos se requiere para la vigilancia, o para el traslado de los internos a los talleres. Este tipo de problemas surgen en las percepciones de los actores del sector estatal y privado.

“Las horas de desencierro, para poder generar todas las otras actividades o que los tipos están trabajando, están yendo a la escuela, bueno también necesitan tener su propio espacio de recreación y a que hora efectuamos la intervención y así las horas de desencierro se les acabaron, entonces, quizás la oferta debiera contemplar incluso el tener mayores hora de desencierro pero eso trae aparejado otro problema, custodia, el personal de custodia diurno es distinto al personal de custodia nocturno, por lo tanto necesitaríamos turnos con más personas durante más horas eso implica un aumento en el personal de vigilancia para aumentar las horas de desencierro” (E11).

Según la perspectiva de algunos actores, la misma problemática de los horarios ha surgido al interior de las cárceles concesionadas, pues en ocasiones preparan una oferta programática sin tomar en consideración los horarios y espacios reales con los que se contarán a la hora de la ejecución de los programas.

“Aquí hay una sobreoferta, o sea, la empresa, para poder adjudicarse, ofreció mas de lo que se pidió en base, y aquí topan con el tema de los espacio, si igual que en cárceles tradicionales, porque como es mucha la oferta, es mucho lo que tienen que hacer, no tienen espacio para dar cumplimiento bien a todo (...) Se ven topados por los horarios también, por eso hay muchos cruces, cada programa arma su cuento, si total me aseguro yo, armo mi taller y después el que viene después, obviamente sale perdiendo en el espacio y debe reacomodar a lo que hay” (E15).

Asimismo, según la visión de algunos entrevistados, el sistema concesionado acusa a Gendarmería de no ser un agente de cooperación en el proceso de reinserción de los usuarios, sino que más bien se convierten en un obstáculo. En algunas entrevistas se señala que Gendarmería no cuenta con la disposición necesaria para poder realizar los talleres y las actividades que se inscriben en los programas.

“Aquí a veces no hacemos un taller por que hay un procedimiento que varía, a veces no los hacemos por que no colocan a disposición a los internos, otras veces porque al interno lo cambiaron de módulo y ya no puede ir a ese taller, es de un lado, ya no es del otro, entonces la intervención se ve súper interrumpida por que falta de una visión desde Gendarmería, respecto de lo que significa la reinserción para los internos” (E14).

Otra desventaja señalada por algunos actores, refiere que en el sistema concesionado hay una alta rotación de los Alcaldes de Gendarmería, estos movimientos, la mayoría de las veces conllevan un cambio en las directrices internas de la unidad penal.

“Nosotros capacitamos a la gente, los llevamos a otras regiones para que vean otras cárceles, pasantías, formación, curso con las universidades, resulta después va el director regional, ya, usted que esta en la cárcel concesionada se va para allá y usted para acá. (...) Cuesta alinear los incentivos (...) El agente clave en una cárcel concesionada y una tradicional es el Alcaide, llega un Alcaide a una cárcel concesionada que lo capacitamos, le hacemos inducción, pero la media de duración de los Alcaldes en la cárcel concesionadas es de 9 meses, entonces yo le dije al director por lo menos garantíceme al menos un año” (E5).

Además, según la perspectiva de algunos entrevistados, la existencia de un contrato entre el sistema concesionado y el Estado, dificulta la capacidad de reacción de los profesionales que desempeñan laborales en estas unidades, pues deben ceñirse a lo indicado en el contrato.

“Ahora yo creo que uno de los problemas principales que hemos tenido con concesiones es la capacidad para el sistema para adaptarse, el sistema concesionado, porque en el fondo a pesar de que las políticas públicas penitenciarias son relativamente estáticas y permanentes en el tiempo, igual como la administración pública y la modernización implica que cada cierto tiempo van cambiando las cosas, y en ese cambio los sistemas concesionados pueden ser un poco más rígido, un poco menos flexible, porque en sus base no aparece” (E6).

En el sistema tradicional, sucede lo contrario. No existe tanta rotación como en el sistema concesionado, sin embargo, eso no garantiza que quienes se encuentren en los puestos son necesariamente los más expertos para llevar a cabo la labor. Según la mayoría de los entrevistados, esta es una de las grandes críticas a los organismos públicos, prácticamente a todo nivel, en el país, las cárceles de administración directa no escapan de esto.

“Entonces el problema de la alta rotación ha significado para concesiones que invierten mucho en capacitaciones para personas que no permanecen mucho tiempo, en nuestro caso en el sistema público el problema es a la inversa, tenemos a la gente con mucha más estabilidad, con más permanencia pero que carecen de las capacitaciones específicas del tema”(E6).

Por otra parte, la inserción del sistema concesionado también tuvo efectos sobre la percepción que tienen los internos sobre su proceso de rehabilitación y reinserción. Una de las impresiones que recogen algunos actores, respecto de la opinión de los usuarios respecto a su relación con los profesionales es que en las cárceles concesionadas éstos no se encuentran plenamente disponibles para apoyarlos en su proceso.

“A ver, las desventajas del sistema, si lo veo desde reinserción social, las desventajas que la gente visualiza es no tener a estos profesionales para la atención de lo que sea, porque el trabajo que tiene reinserción acá, es un trabajo que esta planificado, organizado” (E14).

Según una visión minoritaria, persiste la idea de que en las cárceles tradicionales, los profesionales son más accesibles y que hay mayor interacción entre los internos y éstos. La flexibilidad con la que cuenta el sistema tradicional permite a los usuarios acceder a tiempo con los profesionales en algunas ocasiones

que esto puede ser requerido, puesto que Gendarmería tiene la capacidad de poder gestionar este tipo de acciones y de reaccionar a las demandas y necesidades que surjan.

“Creo que en las tradicionales se daba esta cosa de mayor cercanía con los internos, de conocer como en el diario vivir a los internos, por que evidentemente acuden mayoritariamente a un profesional, donde hay dupla concesionada no es mucha de cantidad de profesionales, aquí son muchos los profesionales que hay entonces, además ellos van rotando entre agrupaciones” (E14).

Sin embargo, algunos entrevistados, el sistema concesionado no cuenta con esta posibilidad de reacción. Las empresas concesionarias no cuentan con la capacidad de gestionar este tipo de escenarios, por lo que no se puede responder a nuevos requerimientos pasando por alto a Gendarmería, quienes sólo a través de un protocolo pueden reaccionar a las nuevas necesidades.

“No trabajamos re-activamente, que es algunas de las cosas que no ocurre en las unidades tradicionales, esta cosa de sentir que ya no cuenta con el profesional, todos los días a la hora, que él quiere para ir a su oficina, porque además los espacios están súper segmentados, los internos están en un módulo, si van a salir de ahí a alguna actividad eso tiene que estar autorizado por Gendarmería, por un funcionario que además los traslade a otra unidad a un espacio distinto. Y antiguamente los internos pedían hora con la asistente social y salían al tiro, eso diría que fue lo primero que los impactó. Luego que el profesional hace cierta cantidad de cosas y las hace en cierto período y nos las hacen cuando ellos las necesitan, digamos al tiro ya, para eso se sule con una coordinación súper directa con el jefe de interno de nosotros, respecto de que si hay una necesidad urgente la tomamos y la trabajamos igual” (E14).

Por último, otra desventaja identificada en algunos entrevistados es la localización de las cárceles concesionadas. Las cárceles tradicionales, por su data, tienden a emplazarse dentro del área urbana, en donde el acceso puede realizarse de forma más fluida. Sin embargo, las cárceles concesionadas se encuentran alejadas de las ciudades, por lo tanto, para las familias que tienen un miembro al interior del recinto se vuelve más complejo poder llegar hasta el recinto donde se encuentra esa persona para realizar visitas. Esto es aún más complicado si es que se toma en cuenta que a varios internos los horarios de visita no se agenda durante los fines de semana, y las familias se ven obligadas a faltar a sus trabajos para poder visitar a los suyos, o simplemente no poder asistir a las visitas.

“(…) Las visitas están aún más reguladas por día, lo que en las unidades tradicionales también tienen ciertos días, por ejemplo, aquí hay módulos que no tienen visitas el fin de semana, y la gente propiamente hace las visitas los fin de semana, por que trabajan, entonces se nos quedan algunos módulos sin visita, y la gente empieza ya a no contar con la parte familiar, por que la visita no lo viene a ver, por que es de otra ciudad, y la distancia también nos afecta a nosotros” (E14).

Desafíos

A continuación se presentan los principales desafíos que enfrenta hoy el sistema carcelario en Chile, tanto en su versión tradicional como en el caso de las concesionadas.

Primero, es necesario elevar el estándar de calidad que tiene el sistema penal, en términos generales. Hoy en día, casi todas las áreas reflejadas en las entrevistas requieren de trabajo en términos de calidad.

“Yo creo que en ese sentido bien responsable, y bien objetivo, de que hay que corregir la calidad de lo que se está entregando” (E13).

Una de las principales formas que puede mejorar la calidad de los programas y del sistema en general es creando espacios de articulación de los actores. La génesis de muchos de los problemas dentro de las cárceles es que existe poca coordinación entre quienes cumplen roles relevantes en los procesos de reinserción y rehabilitación, partiendo por la idea que los sectores estatales y concesionados no han encontrado puntos de encuentros que les permita abordar esta problemática de forma eficiente y efectiva.

Lo expuesto anteriormente, se condice con la visión de algunos entrevistados, quienes señalaron:

“Nosotros estamos en una línea de trabajo que se hace junto con los jefes de agrupación, buscando optimizar el trabajo de colaboración múltiple, porque en definitiva los internos son de todos, no son las distinciones de entre los privados y el público, pero claramente el que venga un externo a instalarse a una cárcel, no ha sido un tema fácil de incorporar aquí” (E14).

Otro elemento importante es que para poder mejorar la calidad del sistema es necesario tener acceso a mayores recursos. La incorporación de privados al sistema penal no ha podido solucionar esta problemática, ni ha permitido trabajar al sistema tradicional con mayor holgura. Por esto se puede decir que esta incorporación no es suficiente, pues aún es necesario poder inyectar mayores recursos en post de garantizar una mejora en términos de calidad. Situación en la que convergen la mayoría de las percepciones de los entrevistados.

“Las unidades tradicionales la gente trata de hacer lo que más puede dentro de sus recursos, activar redes cierto para traer una serie de cosas, y poder hacer mas sostenible la vida de esas unidades tradicionales, pero yo creo que claramente la vía de coexistencia hace inevitablemente que te lo compare entre una unidad y otra” (E14).

Al mismo tiempo, otro gran desafío que debe ser enfrentado es la creación de recintos penitenciarios que en términos de infraestructura estén orientados hacia la reinserción de quienes han de cumplir sus penas en ellos. Hoy en día, existe no solamente un déficit en espacio habitable, sino también en espacio apto para talleres y programas que vayan enfocados en este tipo de dinámicas.

Este desafío además va más allá de los recursos destinados a la construcción o remodelación de los penales, la implementación de este tipo de estructuras obliga al sistema a pensar qué es lo que se espera de la rehabilitación y reinserción, y cómo lograr los objetivos. Esto se refleja en la mayoría de las percepciones que tienen los entrevistados respecto a esta materia:

“Porque fue muy bueno construir un diseño penitenciario desde el punto de vista de la intervención (...) eso lo contemplamos en el modelo de las nuevas cárceles” (E1).

Conjuntamente, la visión mayoritaria de los entrevistados señaló la necesidad de diálogo y relación entre los sistemas para lograr mejoras concretas en términos de rehabilitación y reinserción. Desde esta lógica se destaca también la necesidad de que los distintos actores que se encuentran al interior de las cárceles encuentren puntos de unión, en especial en el caso de las cárceles concesionadas donde las lógicas de la empresa privada y de Gendarmería entran en choque.

“Lo otro que evidentemente en el sistema tradicional, es mayoritariamente como los civiles o uniformados, pero somos todos de gendarmería, aquí son los civiles, los uniformados, la planta 2, la planta 3, la planta 1 y más encima los privados que nos vienen a mirar que estamos haciendo, mucha desconfianza, mucha descalificación, mucho desconocimiento de lo que hace este operador, que ellos solamente lo visualizan como una empresa que viene a ganar plata y yo creo que hay mucho desconocimiento” (E14).

Se destacó en las ventajas del sistema concesionado que este sistema cuenta con cierta fiscalización por parte de Gendarmería. Existe, aunque moderadamente, cierta evaluación de lo que sucede en este sistema, lo que permite hacer cambios o mantener un mínimo estándar de calidad. Este tipo de figuras no se replican en el caso de las cárceles que pertenecen al Estado, y por lo tanto, uno de los desafíos que se proponen en la mayoría de las entrevistas es que exista un rol activo de supervisión por parte del Estado que permita mantener un cierto estándar.

“El Estado creo que es súper tranquilizado en su función, si hay alguien que no hace bien su trabajo, puede permanecer años de años ahí, (...) tiene que ver con que yo debo controlar lo que yo estoy haciendo, debo medir lo que estoy haciendo, debo evaluarlo para ver como lo mejoro y esa visión creo yo que el Estado no lo tiene” (E14).

Tercerización

Existe consenso en las percepciones de los entrevistados respecto a qué es lo que debiese concesionarse. Respecto de la vigilancia al interior de las unidades penales, se plantea que es el Estado quien debe velar por la seguridad nacional y por ende, como se establece en tratados internacionales y en la ley orgánica de Gendarmería, es el Estado quien debe resguardar la custodia y el cuidado efectivo de la población penal, en este sentido, los entrevistados coinciden que este eje no puede ser privatizado y debe mantenerse en una institución pública, que hoy día radica en Gendarmería, servicio que fue creado para la vigilancia de personas encarceladas, institución que aún en la modalidad de cárceles concesionadas mantiene dicha función.

“Lo que dice relación con el control, por que la facultad comitiva es y debe ser exclusiva del Estado, la materialización de ello efectivamente puede entregarse a terceros, la infraestructura, me refiero a construcción, la administración de la misma, pero el cuidado de los internos mi percepción mi posición política ideológica es que tiene que mantenerse a manos de un servicio público, porque ahí radica finalmente la facultad comitiva del Estado” (E7).

“No podemos externalizar la vigilancia, eso es propio nuestro, de hecho en las cárceles concesionadas la vigilancia por supuesto es gendarmería” (E11).

No obstante, se presenta una visión divergente, que desde su postura ideológica no tiene inconvenientes que se evalué la posibilidad para que en futuro también se tercerizara la vigilancia al interior de las unidades penales.

“Yo en general preferiría conceptualmente se puede tercerizar también la seguridad, conceptualmente, yo no veo ninguna cuestión de principios en el hecho de que sea privados los que resguarden las cárceles pero por razones yo diría más bien por razones de evolución del sistema penitenciario, yo creo hoy en día no están las condiciones para que se entregue una cárcel, no están las condiciones sociales, no está la

conciencia ciudadana digamos para decir las cárceles van a hacer completamente tercerizadas, pero como te digo no tengo ningún reproche en el plano de los principios en ese tema” (E8).

Por otra parte, en cuanto a la atención, a pesar de no existir evaluaciones, la percepción mayoritaria de los entrevistados refiere a una postura que respalda la concesión de servicios asociados a la operación interna de las unidades penales, es decir, están de acuerdo en que se mantenga o se continúe externalizando los servicios de alimentación, lavandería, control de plagas, entre otros.

“Lo que son operaciones básicas en un establecimiento yo creo que no hay inconvenientes en externalizar servicios de alimentación, lavandería, incluso servicio de atención de salud puede ser, tiene que ver obviamente, desde el punto de vista económico y logístico, etc.” (E1).

Esto principalmente porque se reconoce que la empresa privada puede ser más eficiente y eficaz en la entrega de estos servicios, dada la experiencia en otros sectores públicos en materia de tercerización y además por las ventajas competitivas que fortalecen las empresas al momento de especializarse en la entrega de algún servicio. Esto es reforzado por las visiones de la mayoría de los actores:

“Hay que ver el tema de los servicios básicos porque hay algunas experiencias en sectores públicos e instituciones públicas que se han tercerizado el servicio de alimentación, logística. De pronto hay algunos servicios que si uno contrasta el costo entre tener funcionarios públicos en tareas que no requieren mayor especialización versus los servicios privados que podrían ser rentables a larga, pero analizaría datos simulando los costos de largo plazo” (E2).

“Del punto de vista de la operación yo creo que hoy día, los concesionarios existe mucha más factibilidad que le puedan entregar como un mejor servicio o un servicio más óptimo en realidad, que si lo hiciera gendarmería” (E3).

Otro elemento que indican la mayoría de los entrevistados es que la externalización de estos servicios permite asegurar a la población ciertos mínimos, por ejemplo, tener la certeza de que toda la población penal accederá durante su permanencia en la cárcel a las raciones alimenticias que corresponden.

“A la concesionaria se asegura que el tipo reciba su bandeja y su desayuno, su almuerzo y su cena todos los días, pero para eso tú le permitiste al tipo entrar en la caja negra, le pasaste parte de la caja negra, no le gusta gendarmería” (E5).

Respecto al eje de asistencia, éste tiene como objetivo la preparación del individuo para su incorporación activa en el medio libre y así mejorar las probabilidades de reinserción social. A través de los relatos de los actores, se observa que en materia de reinserción la decisión de haber dejado en manos de privados este servicio en las unidades penales concesionadas, no fue lo óptimo, dado que la lógica de concesionar en el sistema penitenciario respondía más bien a ámbitos de infraestructura y entrega de servicios básicos. Respecto a ello, la mayoría de los entrevistados coinciden en que la labor de asistencia debiese haberse mantenido en manos del Estado:

“En gendarmería se supone la misión institucional se basa en tres objetivos principales: la vigilancia, la atención y la asistencia. La lógica siempre había sido que lo externalizable era la atención, o sea, las condiciones de reclusión, pero que vigilancia y asistencia pudieran haber quedado en el sistema tradicional o con la administración pública” (E6).

Lo anterior se reafirma con lo señalado por otro actor quien indica que las acciones en materia de reinserción social jamás debiesen haberse concesionado, refiriendo que en estas empresas impera una lógica de mercado, que traspassa a un segundo plano la calidad de las intervenciones y por ende la reinserción, primando así una lógica eficientista.

“Si tú me preguntas para mi gusto nunca debió haberse privatizado, concesionado reinserción, a lo mejor alimentación, salud mmm, salud a lo mejor sí pero creo que no opera muy bien, la mayoría de las prestaciones se hacen en el hospital regional, entonces tampoco logran una cobertura al 100%, el Estado sigue absorbiendo el gasto en este caso (...) Yo creo que no deberían haberla concesionado, porque empiezan a primar más que el objetivo de la reinserción el cumplimiento de los indicadores, y los indicadores son números y se pierde lo cualitativo” (E15).

Cabe señalar que la mayoría de los entrevistados señalan que frente a la crisis del sistema penitenciario, y el problema de eficiencia y eficacia del Estado chileno para responder a esta problemática, optó por tercerizar los ejes de atención y asistencia.

“Desconozco la verdad, por que el Estado no pensó en concesionar ciertos servicios y mantener estos servicios particularmente mas bien técnicos, en términos de reinserción propio de gendarmería, no concesionar (...) yo que creo que tiene que ver con que no exista un nivel de eficientismo en el Estado para desarrollar un programa de este tipo” (E14).

“Tenemos que sincerar las condiciones de gendarmería, hoy en día es un híbrido, que no cumple de igual forma su función, no por mala calidad o mala voluntad de los funcionarios, nada de eso, si no porque es un híbrido que se debate entre ser una especie de “policía carcelario” a ser su función de celador, toda una norma mas bien policía uniformado libranter y por otro lado tiene un conjunto de funcionarios civiles, mas bien orientados a la rehabilitación, reinserción que son tremendamente útil, pero mi percepción es que un servicio con esas dos funciones concretamente distintas, probablemente no es lo suficientemente eficiente, para cumplir su función” (E7).

De esta manera, se observa en la mayoría de las visiones de los entrevistados que las acciones en reinserción debiesen haberse mantenido en una institución pública, e incluso el Estado debiese haber optado por invertir en mayores recursos humanos en las cárceles a fin de fortalecer la escasez de profesionales y no optar por incorporar a un actor privado intramuros que se hiciera cargo de estos procesos.

“La reinserción lo veo obviamente como un servicio público, no como un servicio completamente externalizado” (E1).

“Para mi es que nuestra institución pueda tener mas profesionales, mas contrataciones, mas profesionales que puedan hacer ese trabajo y no solo concesionado, eso mismo que se esta pagando al concesionado se podría como funcionarios públicos de gendarmería, porque las cárceles en sí, quienes están a cargo de las unidades es gendarmería y el control va parte de gendarmería, entonces uno le puede exigir mas a su gente de planta o funcionarios de gendarmería que a gente externa que viene concesionado” (E10).

En este contexto, algunos actores señalan que el Estado debiese asumir un rol activo como supervisor de las acciones implementadas por actores privados permitiendo fiscalizar el trabajo realizado por ellos, al

mismo tiempo generar incentivos necesarios para el óptimo cumplimiento de las funciones en materia de atención y asistencia.

“Creo que hay muchas alternativas para que el Estado pueda tercerizar estas funciones a personas que realmente cuenten con la preparación y con la profesión necesaria para cumplir este objetivo obviamente sujeto a los controles necesarios, que el Estado este mas preocupado de que estén cumpliendo con esa misión, que sea puntual, que sea sujeta a todo estímulo dependiendo del éxito, etc.” (E9).

Si bien la cárcel es una institución que esta legitimada para ejecutar acciones acorde con los tratados internacionales y con lo mandado en la ley orgánica de gendarmería, no sólo requiere de profesionales uniformados que colaboren en las tareas de vigilancia, los que actualmente desarrollan funciones de otra índole que no son propias de ellos. Al mismo tiempo se debe contar con equipos profesionales especializados para brindar un trabajo de excelencia en los procesos rehabilitadores, pues éstos contemplan el respeto constitucional de los derechos humanos. No obstante, el cumplimiento de estos dos principios resulta difuso en un servicio que en sus orígenes nació con el objetivo principal de resguardar el cuidado efectivo de aquellas personas que han infringido la ley, ameritando el encarcelamiento.

“Una cárcel no significa tener solamente gendarmes, guardias, vigilando los reos, sino también hay otra finalidad y hay otra actividades, yo creo que se pueden ejecutar mejores cuando hay un órgano, una empresa, dedicada a eso que es distinto ha cuando tú tienes una maquinaria estatal que es mucho más difusas, en las cárceles antiguas se hace de todo, los gendarmes hacen todo, tienen condiciones también muy precarias laborales, entonces obviamente es distinto cuando (por decir cualquier cosa) cuando un gendarme tiene que cocinar y además hacer un turno de vigilancia, cuando solo debiese hacer un turno de vigilancia” (E8).

Frente a esto, la mayoría de entrevistados señalan que resulta difícil el cumplimiento efectivo de las labores de vigilancia si además deben ocuparse de otras tareas, lo que a su vez no permite avanzar en el desarrollo de acciones que colaboren con la reinserción social de los internos.

“Dentro de los 3 verbos que rigen la misión el primero es vigilarlos, ese es el primero, si no hemos ejercido bien ese los demás quedan vigilar, atender y colaborar a la reinserción, si no hemos ejercido bien ese los demás quedan en el aire” (E11).

En este contexto, hoy el Estado debe identificar las ventajas competitivas de Gendarmería a fin de cumplir y contribuir de forma efectiva a la reinserción social y por ende, a la seguridad ciudadana del país. Por lo mismo resulta relevante que la institucionalidad de Gendarmería se especialice y se ocupe más bien a la vigilancia, tarea para la cual fue creada. Respecto a esto, existe consenso en la mayoría de los entrevistados:

“Porque además habían elementos que no eran del giro de negocio de gendarmería y hasta el día de hoy no lo son (...) gendarmería es una organización que esencialmente produce guardias de vigilancia y eso no es discutible” (E5).

“Es que no solo a Gendarmería sino que al Estado, porque Gendarmería esta destinada para un asunto que es el resguardo de las Unidades Penales, ahí esta su asunto y dentro de la Unidades Penales ahí hacer

su trabajo pero para afuera que alguien que los tome, que las van a dar la posibilidad de que adquiera herramientas” (E10).

De esta manera, se plantea la necesidad de reestructurar Gendarmería y definir sus objetivos estratégicos, pues hoy en día actúa en dos áreas que requieren un alto nivel de especialización y estar abarcando ambas no permite el desarrollo de un tecnicismo que responda de forma eficiente y eficaz a las necesidades de la población penal.

“Se planteo la reestructuración de gendarmería, dividir gendarmería en dos como una gendarmería que sea exclusiva en materia de seguridad y una gendarmería que sea un servicio de reinserción, y que ellos se encargue que sea estatal y que ellos se encarguen de la reinserción, yo creo que no se si será la solución o puede dar buenos resultados” (E13).

En este contexto, las percepciones de los entrevistados coinciden al igual que lo expuesto en el informe “Recomendaciones para una nueva Política Penitenciaria” del Consejo para la Reforma Penitenciaria, en la creación de un servicio especializado en materia de rehabilitación y reinserción, que dicte los lineamientos en esta materia.

“Establecer dos servicios diferenciados. Uno a cargo de la seguridad obviamente, y otro a cargo de la reinserción” (E1).

“Consejo para la reforma una de sus conclusiones fue separar el servicio, no sé si es la solución pero se llevo a ese extremo porque efectivamente todo lo que son los temas de reinserción son complejos, no son fáciles de abordar en una institución con un paradigma que es otra, te digo no se si la solución es dividir o cambiar el paradigma” (E4).

“El servicio público destinado especialmente a la rehabilitación y a la reinserción, pero no es en gendarmería (...) que la gente sepa que cuando se rehabilita a alguien sea gracias a un programa que esta estructurado por una política publica y que es de un servicio publico llamado no se Servicio Especial de Rehabilitación Reinserción (...) si tu les das un incentivo, puede ser bastante interesante como una alianza, pero la súper vigilancia tiene que estar en manos públicas” (E7).

De esta manera, este Servicio debiese ser el organismo encargado de diseñar los lineamientos de una política pública moderna en materia de rehabilitación y reinserción social, generando estrategias y estandarizaciones de los modelos de tratamiento que hoy en día se utilizan en el país, si bien no es factible implementar de forma equivalente en todas las regiones del país, pues es primordial dejar espacio a la realidad y necesidades locales, es urgente contar con una institución especializada en la materia que entregue los ejes principales para el desarrollo de las acciones necesarias que no sólo contribuyen a un mejor proceso de reinserción además aportan a la disminución de la reincidencia, y por ende a la seguridad ciudadana del país.

Finalmente, si bien este servicio es clave en el diseño de acciones en materia de reinserción, debe ser capaz de incorporar procesos de evaluación de resultados e impacto, considerando la dimensión de calidad, con el objetivo de sistematizar las experiencias y las lecciones aprendidas. Conjuntamente, esto implica un trabajo coordinado y estratégico con los distintos actores tanto de la sociedad civil como del mundo privado, pues la reinserción social debe ser un compromiso de todos, por ello, resulta imperiosa la presencia de este servicio que permita hacer dialogar a los distintos subsistemas penitenciarios, pues

las intervenciones difícilmente tendrán efectividad si no se realiza un proceso de acompañamiento e intervención psico-social de forma permanente y con gradualidad de salida al medio de libre en el cumplimiento de la pena.

IV ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL

Chile a diciembre del 2010, presentaba 52.610 personas privadas de libertad, de los cuales 40.850 estaban condenados por algún tribunal del país. A esta cifra se debe adicionar que 54.872 personas cumplían sus condenas en el medio libre, a través de las medidas alternativas a la reclusión. Ambas poblaciones requieren programas de rehabilitación y reinserción que contribuyan a la (re) – integración social luego y/o durante cumplida su condena.

En ese contexto, es dable señalar que la rehabilitación y reinserción social son procesos continuos, que requieren de acciones permanentes que en el caso del subsistema cerrado se inician intramuros, debiendo continuar en y con la comunidad, es decir, con intervenciones post-penitenciarias. Siendo estas otras de los grandes déficits de la política pública en esta materia, no incorporándose como mecanismo la progresividad del sistema penitenciario¹³.

Cabe mencionar que se visualizan acciones aisladas y de baja cobertura en la materia, no respondiendo a las necesidades y particularidades de la población penal. Más bien son intervenciones que se homologan a todos los penados, no rescatando los intereses específicos de cada uno de ellos. A esto se suma, la baja calidad de la oferta y los problemas propios del sistema penitenciario que han hecho que las prioridades en la agenda pública se centren en aspectos de seguridad y hacinamiento de la población penal.

Sin embargo, en junio del 2009 se inicia el principal esfuerzo para proponer una política penitenciaria moderna, fecha en que el Ministerio de Justicia convocó a una comisión intersectorial conformada por académicos e instituciones expertas en la materia, creándose el Consejo para la Reforma Penitenciaria, el cual luego de meses de trabajo presentó un informe que mostró 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, aumentar y mejorar el sistema de penas alternativas a la prisión, mejorar los programas de reinserción conectando de mejor forma el

¹³ Este modelo está vinculado a la denominada ideología reformadora o de la resocialización, que tuvo especial auge a partir de fines del siglo XIX y principios del XX y que sigue siendo la más extendida en nuestro ámbito cultural. Los denominados regímenes progresivos fueron obra de directores de establecimientos penitenciarios que idearon diversos sistemas encaminados a encauzar favorablemente el innato deseo de libertad de los reclusos, estimulando en ellos la emulación que habría de conducirlos a la liberación.

La idea básica es la división del periodo de cumplimiento en diversas fases, en cada una de las cuales se produce una mayor flexibilización de la disciplina, y se concede una mayor libertad al recluso, dependiendo de su buena conducta y aprovechamiento del tratamiento reformador de que es objeto.

A grandes rasgos y prescindiendo de las diferentes variantes con las que este modelo ha sido recepcionado en las legislaciones penitenciarias del derecho comparado, es posible distinguir las siguientes fases:

- a) De aislamiento celular, que tiene por objeto el reconocimiento y observación del interno para clasificarlo y posteriormente destinarlo al establecimiento carcelario más adecuado a sus características y antecedentes personales;
- b) De vida en común, en la que se desarrollan una serie de actividades de formación, educación, laborales, entre otras;
- c) De “pre-libertad”, en la que gradualmente se pone al interno en contacto con el medio libre, mediante la concesión de permisos de salida;
- d) De libertad condicional o bajo palabra, en el que el interno puede cumplir la pena en libertad, sujeto a la observación de ciertas condiciones.

En ellas la progresión no se produce de forma automática, sino en función de la evolución favorable del comportamiento del penado y de su rendimiento laboral. El éxito del sistema, obviamente, reside en su ofrecimiento de un incentivo al recluso para su readaptación

En: Landrove Díaz, Gerardo. Las Consecuencias Jurídicas del Delito. 3ª edición. Barcelona, Bosch Casa Editorial S.A., 1984, & Horvitz, María Inés y Luppy Aguirre Bravo. El Derecho de Ejecución de Penas. Material para curso e-learning Defensoría Penal Pública. Santiago, Centro de Estudios de la Justicia, 2007.

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)” (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010:2).

A pesar del trabajo realizado por el Consejo para la Reforma Penitenciaria, aún en el país sólo existen esfuerzos aislados dependientes de distintas instituciones con un exiguo trabajo intersectorial, donde la rehabilitación y reinserción, responde más bien a ejes programáticos de cada servicio y no a una política pública como tal.

Así, actualmente Chile no cuenta con una política de rehabilitación y reinserción en el sistema penitenciario, a ello se suman otros problemas que atentan negativamente estos procesos. Con el objetivo de describir y analizar esta situación, este capítulo da cuenta de los ámbitos críticos del sistema penitenciario que dificultan las acciones públicas en materia de rehabilitación y reinserción. En el segundo acápite, se da a conocer el actual Modelo de Tratamiento Penitenciario y Circuito Penitenciario, refiriendo a la oferta programática en cárceles tradicionales y concesionadas en Chile.

IV.I ÁMBITOS CRÍTICOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO

A continuación se presentan, de manera general, tres ámbitos críticos del actual sistema penitenciario que deben superarse para lograr de manera efectiva los objetivos de los programas de rehabilitación y reinserción social.

En primer lugar, las carencias en cuanto a infraestructura y recursos, han transformado a la cárcel en un espacio con graves deficiencias: dificultando la segmentación de los internos según nivel criminógeno, ausencia de una adecuada asistencia jurídica y de condiciones mínimas para la satisfacción de necesidades básicas, tales como: salud, alimentación, entre otras.

Conjuntamente, la infraestructura impacta en las condiciones de vida, las que son catalogadas por la CIDH como inhumanas, principalmente por el alto nivel de hacinamiento, el que se ve agravado por el deterioro de algunas unidades penales, constituyéndose una amenaza para la seguridad de la población penal y del personal penitenciario (INDH; 2010: 133); y las condiciones de insalubridad extrema que incluyen servicios básicos precarios. Los dormitorios son colectivos cuya capacidad no tiene límites establecidos; si bien se definen celdas de 2,31 m² por interno, en ellas habitan aproximadamente 15 reclusos, en la medida en que duermen en literas apilables, basta con agregar una tercera o una cuarta para aumentar esa capacidad.

Al mismo tiempo, los internos deben permanecer encerrados en sus celdas aproximadamente quince horas diarias, en celdas abarrotadas, que por lo general carecen de servicios higiénicos, adecuada ventilación y luz (Centro de Derechos Humanos, UDP. 2010; 111). Si bien se han realizado mejoras, a través del sistema de cárceles concesionadas, en las unidades tradicionales se siguen cometiendo tratos indignos a los reclusos, transgrediendo sus derechos. De esta manera, la cárcel se caracteriza por ser un lugar inseguro y con escasas posibilidades de ofrecer a los reclusos un espacio para desarrollar cualquier actividad orientada a la rehabilitación y reinserción social (Centro de Derechos Humanos, UDP, 2002: 61).

En segundo lugar, los reclusos cotidianamente son objeto de malos tratos (los que muchas veces pueden catalogarse de tortura) siendo común las conductas abusivas por parte de los funcionarios (los que generalmente quedan en la impunidad), y sometidos a cuestionables procedimientos de disciplina interna que no les permite efectuar reclamos u otras acciones para defenderse (Centro de Derechos Humanos, UDP, 2002:61).

Respecto a lo anterior, Mario Garrido, ex - Presidente de la Corte Suprema, señaló que "...para el condenado o el procesado a veces, la sanción de vivir en pésimas condiciones, además de la privación de libertad, aparece como un castigo extra que se les impone y no es ese el objetivo. En el caso de los condenados, se trata de que cumplan la pena, pero no que vivan en una situación denigrante como ocurre hoy" ("El Semanal", La Nación, 26 de mayo 2002, citado en Centro de Derechos Humanos, UDP, 2002).

Por su parte, el Comité Contra la Tortura, durante el año 2009 señaló observar los esfuerzos realizados por el Estado para mejorar las condiciones carcelarias, sin embargo, les preocupa la persistencia de una serie de deficiencias, entre ellas las sanciones y abusos injustificados en la aplicación del régimen disciplinarios (INDH; 2010: 133).

Respecto a las condiciones de castigo en celdas solitarias a las que se ven sometidos los internos/as, responden a situaciones que los hacen más susceptibles de ser víctimas de abusos y negligencia:

"Sigue constituyendo un trato cruel e indigno someter a una persona a encierro hasta por 10 días en celdas vacías de cualquier mueble, sin catre, colchón, frazadas, las que se les entregan en la noche; celdas que habitualmente no cuentan con luz natural ni eléctrica, la que entra por pequeñas celosías, muchas veces sin servicios higiénicos y sometidos a la buena voluntad de los Gendarmes para que sean sacados a hacer sus necesidades biológicas, o directamente provistos de tiestos plásticos para este fin; y sin acceso a lectura" (INDH; 2010: 140).

El tercer ámbito crítico, refiere a la incapacidad del sistema penitenciario para rehabilitar a quienes ingresan a ellos. Hay por lo tanto una responsabilidad social y una necesidad de revertir el proceso impulsando políticas sociales de reinserción que favorezcan la integración social de estas personas.

Actualmente, la oferta programática de rehabilitación y reinserción en el sistema cerrado es débil, desde una perspectiva cualitativa como también a nivel de cobertura, en el acceso a los programas psicosociales, educativos y laborales, pues sólo abarca a un número reducido de la población usuaria, generando períodos de ocio en los internos no beneficiados. Situación que se ve agravada, pues la cobertura no ha aumentado en virtud del sostenido crecimiento de la población penitenciaria (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010:33).

Al mismo tiempo, para cumplir con el objetivo de una reinserción social efectiva, no se visualiza una oferta programática que integre a los subsistemas más cercanos de los individuos, por tanto, egresan sin las herramientas necesarias para enfrentar los nuevos desafíos de la vida en libertad.

El problema señalado anteriormente, se deriva principalmente de la falta de recursos, el presupuesto de Gendarmería del Programa 02: Rehabilitación y Reinserción Social, equivale a \$7.479.643, representando el 3,1% del total, \$244.306.921, asignado a Gendarmería (Dipres: 2011). No obstante, esta es una cifra "negra" pues no considera todo el gasto en personal asociado a la reinserción, según lo expuesto por la

ex Sub – Directora Técnica, Paula Espinoza, el porcentaje asciende a 10% al considerar todos los profesionales.

No obstante, los recursos asignados, es exigua, por tanto la dotación dedicada a la materia es precaria, además los profesionales no poseen suficiente capacitación y especialización en programas de reinserción y rehabilitación de reclusos (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010). Según datos del Ministerio de Justicia:

“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 éstos, 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” (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010:32).

Junto a lo anterior, la Fiscal Maldonado (2009: 8) señala que el régimen de desencierro de la población penal de 8 a 9 horas diarias no permite el desarrollo eficaz de las actividades de reinserción, las que son exigidas por la Ley Orgánica de Gendarmería y el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, por tanto, se trastoca la norma que ratifica 8 horas diarias para los internos.

En este contexto, el 15 de octubre del 2010 el Ministerio de Justicia presentó 11 medidas para mejorar las condiciones de habitabilidad, higiene, alimentación y seguridad en las cárceles. Esto se traduce en que cada interno que reside en un establecimiento penitenciario tenga literas, un colchón, una frazada; reciban su ración y comida caliente; mejorar condiciones de iluminación e higiene; aumentar las horas de desencierro; mejorar el sistema de registro de internos y las condiciones de recepción de las visitas; asegurar atención médica en emergencias; potenciar la asistencia espiritual de la iglesia evangélica y católica; condiciones óptimas el día de egreso; reforzar la rehabilitación a través de la ocupación plena de los Centros de Educación y Trabajo, y seguridad al interior de los penales (Bulnes, F; 2010)¹⁴.

Como se indica en el Informe Anual de Derechos Humanos (2010), el Gobierno al proponer éstas medidas muestran la voluntad para mejorar las condiciones carcelarias, entendiendo que los/as internos/as son **sujetos de derecho**. No obstante, no se señala cuales son las condiciones particulares que enfrentan hoy las mujeres privadas de libertad.

IV.II MODELO GENERAL DE TRATAMIENTO PENITENCIARIO

La imposición de una sanción penal a quien comete delito es una necesidad irrenunciable de toda sociedad, estableciéndose una relación de dependencia, subordinación y custodia respecto del Estado. Sin embargo, esta situación a los reclusos no les priva de su condición de personas ni de todos aquellos derechos que no pueden ser afectados por las decisiones condenatorias o cautelares de los tribunales de justicia (INDH; 2010: 131).

14 Para un mayor detalle de las 11 medidas ver Anexo 4 o discurso Ex – Ministro Felipe Bulnes. En sitio web: <http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/11medidas.pdf>.

“Toda persona privada de libertad será igual ante la ley, y tendrá derecho a igual protección de la ley y de los tribunales de justicia (...) a conservar sus garantías fundamentales y ejercer sus derechos, a excepción de aquellos cuyo ejercicio esté limitado o restringido temporalmente, por disposición de la ley, y por razones inherentes a su condición de personas privadas de libertad” (CIDH; Resolución 1/08: Principio II).

De esta manera, se debe impulsar una cultura penitenciaria que conjugue el respeto de los derechos humanos de los internos, a través de programas e inversiones en su recuperación social, involucrando a toda la comunidad nacional, así gana la persona humana y se refuerza la seguridad colectiva, requisito esencial para el crecimiento y equidad social (Espinoza, P, 2011:6, en Orientaciones Técnicas 2011).

Actualmente, Gendarmería a través del Departamento de Readaptación operacionaliza su acción de asistencia y tratamientos a los internos en reclusión, siendo el objetivo central de dicho departamento:

“Propender a la recuperación de las personas condenadas a través de la educación, el trabajo, la capacitación y el desarrollo de habilidades de competencia social. Junto a ello, se pretende otorgar una mejor calidad de vida durante la permanencia de los internos en las unidades penales que signifique humanizar la rutina en los recintos de reclusión” (Gendarmería, 2011 [En línea]).

Respecto a la población objetivo del modelo, éste señala que en los detenidos, procesados e imputados, se observa que desarrollar programas de reinserción estables se hace más difícil, ya que son grupos de personas que tiene mayor movilidad en el sistema penal, pues se encuentran involucradas en una causa pendiente respecto de la cual no existe sentencia. Aún así, se hacen esfuerzos por trabajar con estos grupos, proporcionándoles asistencia y actividades para el tiempo libre.

La política institucional postula que los esfuerzos en reinserción social deben focalizarse en poblaciones de condenados a quienes les reste poco tiempo para postular a beneficios de salida al medio libre, o bien para cumplir su condena, a objeto de entregarles herramientas en materia de competencia social y capacitación laboral que faciliten su inserción social y eviten futuras reincidencias. Esto no significa que se excluya a la población que está iniciando sus condenas y aquella que se encuentra en calidad de imputado, pues ambas requieren asistencia y atención, durante el tiempo que se encuentran bajo custodia de Gendarmería de Chile.

Actualmente, se busca dar un giro en la población objetivo en materia de reinserción, orientándose a internos condenados con un alto o moderado nivel de compromiso delictual, basando su intervención en el Modelo de Riesgo, Necesidad y Responsividad de Andrews y Bonta¹⁵. El principio de riesgo refiere que aquellos individuos con mayor peligro en factores estáticos históricos y personales, necesitan de intervenciones más intensas. El segundo principio asociado a factores dinámicos relacionados directamente con la actividad delictiva, deben ser el foco central de las intervenciones. Por último, la responsividad declara la necesidad adaptar las intervenciones a las características personales y situacionales de los sujetos (Pantoja, 2010 en Debates Penitenciarios).

Cabe señalar, que independiente de la calidad procesal de los internos, se pretende otorgar una mejor calidad de vida durante la permanencia en las unidades penales que signifique humanizar la rutina en los

¹⁵ Este Modelo es utilizado en el Programas de Reinserción Social de personas condenadas implementado por el Ministerio del Interior en las unidades penales Colina I, Colina II y Valparaíso.

recintos de reclusión, resguardando la integridad física, a través de la clasificación y segmentación de acuerdo al nivel de compromiso delictual¹⁶.

De esta manera, la política institucional, postula que una vez que el interno es condenado, las áreas técnicas de las unidades penales efectúan un diagnóstico inicial el cual incorpora análisis de variables laborales, educacionales, sociales y psicológicas. De acuerdo a los resultados del diagnóstico los condenados son derivados a programas de intervención en las siguientes áreas: educacional, laboral, psico-social y deportivo recreativo – cultural¹⁷.

Este Modelo General de Tratamiento Penitenciario, postula que las intervenciones referidas a materias de rehabilitación se orientan y sustentan en acciones sistemáticas y progresivas dirigidas a producir cambios en la conducta, actitudes y hábitos del interno, las que forman parte del proceso de **rehabilitación**. Este último consiste en el “esfuerzo programado que busca cambiar las actitudes y conductas de los reclusos, enfocándose en eliminar futuras conductas criminales” (Pollock, 1997, citado en Williamson et al., 2003).

En este sentido, Méndez señala que la orientación general de los programas de tratamiento del recluso debe propender al mejoramiento integral de la competencia social, esto es, su desempeño laboral, familiar y psico-social, con el objeto de elevar al máximo posible su nivel de autovalencia y el de su familia, en el medio libre.

Así, la oferta programática tiene el propósito que los sujetos puedan enfrentar en mejores condiciones su **reinserción social**, entendiendo ésta, como “un proceso que resulta en la decisión del condenado de no volver a delinquir, el potenciamiento de sus capacidades personales y, el otorgamiento de oportunidades de subsistencia por parte de la sociedad, luego del cumplimiento de su condena” (UNICRIM, 2004: 1). De esta manera, el proceso de reinserción social consiste en que el sujeto privado de libertad recupere de manera progresiva los vínculos con su familia, comunidad, trabajo, entre otros, mediante diversas estrategias que le permitan retornar paulatinamente a la vida en libertad.

Hasta el año 2009, Gendarmería tenía organizada sus actividades de reinserción social en una canasta de prestaciones básicas. Durante ese año se elaboraron normas técnicas en los principales ejes de intervención: psico-social, laboral y educación y cultura de la población penal, representando el primer acercamiento a un sustento teórico – conceptual respecto a las intervenciones realizadas por este servicio, con el objetivo de propender a la reinserción social del sujeto. Para ello, Gendarmería se planteó como “modelo ideal” un Circuito de Reinserción Social (Ver Anexo 5) que consiste en la paulatina evolución del interno asociado a cuatro fases:

1. Fase 1: Ingreso y diagnóstico inicial.
2. Fase 2: Diagnóstico Integral.
3. Fase 3: Ingreso Centro de Educación y Trabajo (CET).
4. Fase 4: Egreso.

¹⁶ La Subdirección Operativa de Gendarmería realizó un análisis que permitió obtener un perfil socio-criminológico, configurando tres grupos o niveles de internos: **Altas características criminológicas**: son internos que las diferentes esferas de su vida (trabajo, familia, proyectos de vida, tiempo libre, etc.) giran en torno al delito; **Regulares características criminológicas**: son aquellos que si bien tienen un involucramiento significativo en el delito, no tiene características muy arraigadas; **Bajas características criminológicas**, son quienes se están recién involucrando en el delito, sin mayores arraigos en la actividad.

¹⁷ Para un mayor detalle de las condiciones de tratamiento penitenciario. En sitio web: <http://www.gendarmeria.gob.cl/>

Cabe mencionar, que lo manifestado en los propósitos del Modelo General de Tratamiento Penitenciario, se sustenta en normativas legales internacionales y nacionales. Así, el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, establece en su artículo 60 que: “la Administración Penitenciaria promoverá el desarrollo de actividades o cursos de capacitación destinados a facilitar la inserción laboral de los internos. Los oficios para los cuales se capaciten deberán ser concordantes con el interés de los internos y el mercado laboral regional (Párrafo 9, Decreto Justicia – 518/98).

De la misma forma, es coherente con los lineamientos estipulados en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos¹⁸, en el punto 60.1 de ésta se indica respecto del tratamiento penitenciario: *“El régimen del establecimiento debe tratar de reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida libre en cuanto éstas contribuyan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a la dignidad de su persona”* (Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. [En línea]).

De la misma forma, el punto 61 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos afirma que en el tratamiento efectuado por cada unidad penal:

“No se deberá recalcar el hecho de la exclusión de los reclusos de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin debe recurrirse, en lo posible, a la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento en su tarea de rehabilitación social de los reclusos. Cada establecimiento penitenciario deberá contar con la colaboración de trabajadores sociales encargados de mantener y mejorar las relaciones del recluso con su familia y con los organismos sociales que puedan serle útiles. Deberán hacerse, asimismo, gestiones a fin de proteger, en cuanto ello sea compatible con la ley y la pena que se imponga, los derechos relativos a los intereses civiles, los beneficios de los derechos de la seguridad social y otras ventajas sociales de los reclusos” (Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos [En línea]).

IV.III VISIONES SOBRE LA REINSERCIÓN SOCIAL Y LA REHABILITACIÓN

A continuación se presentan distintas miradas sobre lo que implica y significa la rehabilitación y la reinserción social de los reclusos a partir de las percepciones de los actores. El cuestionarse sobre las bases teórico-prácticas de estos conceptos resulta importante al considerar que no existe una Política Pública que defina efectivamente cómo enfrentar estas problemáticas tanto dentro del sistema carcelario como fuera de éste. Por tanto, comprender qué se entiende por rehabilitación y reinserción debiese ser unos de los primeros pasos hacia el planteamiento de una política pública como tal.

Un primer elemento a distinguir, existiendo consenso entre las visiones de los entrevistados, es la falta de una definición clara sobre la reinserción social, que limita la capacidad de ejecutar programas y, de medir de forma efectiva el impacto que tienen sobre la población usuaria.

“Les fue muy complejo poder buscar un diseño de reinsertar, de indicadores de reinserción. Ahí tenemos una deficiencia en eso, de como tú puedes evaluar un programa. Hoy día lo único que tiene es la reincidencia, que es una parte” (E1).

¹⁸ Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

Las percepciones de los entrevistados convergen hacia la idea de que la reinserción social se asocia con la capacidad del sujeto que ha estado privado de libertad de re-vincularse con su medio y su contexto, como se señala en la siguiente cita

“Creamos una definición preliminar del concepto de reinserción social. Planteamos algo así como “El restablecimiento de vínculo con personas, grupos e instituciones, por parte de una persona que se ha visto sustraída de su contexto cotidiano de convivencia social”. Y bueno asumiendo que este re-contacto cumple ciertas condiciones mínimas de funcionalidad que generan satisfacción en las necesidades del sujeto y las necesidades de la contraparte, y que además sea en un marco de capital social positivo que es armónico con la norma social y con la ley. Ahora nosotros no buscamos como imagen objetivo el restablecimiento de contacto, queremos incluir un modelo de redes sociales para analizar la funcionalidad social que tienen las personas una vez que ya están en el medio libre” (E2).

La reinserción no solamente se asocia a fortalecer nuevas capacidades y/o un oficio, según la mayoría de los entrevistados este proceso también busca contribuir a cambiar la perspectiva personal y de vida del sujeto, de modo que éste tenga la motivación desde sí mismo de reintegrarse a su medio de un modo pro-social.

“La reinserción es un concepto mucho más amplio que el de rehabilitación. (...) El concepto de reinserción social, más que el trabajo que nosotros hacemos aquí, que tiene que ver con habilitar, desarrollar una serie de acciones, esta mirado en términos de que esa persona logra desarrollar, logra tener un cambio en su vida, y además se inserta en este mundo social, con una serie de habilidades que no tenía antes, y que le permiten decir, si yo puedo en la vida, pero yo te decía que esta patita de afuera o el apoyo post penitenciario, es lo que yo creo que es un foco de súper detención para ellos” (E14).

Este proceso holístico, también es importante considerar la historia personal y trabajar desde ahí un programa que se adapte a las necesidades del usuario en la medida de lo posible. De esta manera, algunos entrevistados señalan que el diagnóstico también es considerado una parte importante del proceso.

“La reinserción social es tomar a uno, primero analizar su historia de vida por que obviamente no todos la decisión que voy a tomar como intervenirlo va a ser igual para todos, obviamente analizar su historia de vida, después de eso generar un programa de intervención con él, una vez que son condenados obviamente y ese programa de intervención orientarlo a potencializar sus actitudes (...) el objeto que esperamos de que no vuelva a delinquir” (E13).

Por otra parte, a pesar de que conceptualmente se incluye la re-vinculación de la persona con su medio una vez que deja el recinto, institucionalmente esta no está asegurada. La actual forma de diseñar los programas de reinserción no tienen contemplada esta integración con el medio social de la persona fuera de la cárcel, ya que no existe capacidad de contención una vez que la persona ha cumplido su condena, por lo que en el período crítico del proceso éstos no cuentan con profesionales ni redes de apoyo. Respecto a esta temática existe convergencia en las percepciones de todos los entrevistados.

“Esto tiene que ver con que en la persona que está transitando en el camino de la reinserción está muy sola, porque es discriminado por toda la comunidad de no infractores pero también esta discriminado por el grupo de infractores del cual está saliendo porque se agila y deja de ser choro y es discriminado por todos” (E2)

Actualmente, no existe un indicador de reinserción social que permita medir la (re)-integración de aquellos que ya han cumplido su condena. Por tanto ésta se vincula más bien con los índices de reincidencia de los sujetos. Sin embargo, esta perspectiva sólo nos permite saber sobre la comisión de un nuevo delito de aquellos que efectivamente regresan al sistema de enjuiciamiento penal, pero no nos dice nada respecto a la situación de aquellos que no regresan a él.

“Mira yo no te lo voy a definir conceptualmente, porque nosotros ni siquiera lo tenemos sistematizado como definir la reinserción, lo que yo creo que podemos esperar de un sujeto es que simplemente no vuelva a cometer un nuevo delito, ahora dependerá de él si quiere trabajar o no, quiere terminar su cuarto medio o no lo quiere terminar, pero lo que nos debe importar a nosotros, que es nuestro negocio, entre comillas, como Gendarmería tiene que ver como el sujeto no vuelva a cometer delitos y que efectivamente tengamos menos víctima de delitos” (E4).

Siguiendo con la idea de la importancia del diálogo entre el subsistema penitenciario cerrado y abierto, pensar en la reinserción de una persona una vez cumplida su condena, este tema se vuelve imperante. Por una parte, existe un déficit como sociedad de brindar espacios para una efectiva reinserción tanto laboral como social de los sujetos. No existe una Política Pública que asegure que los esfuerzos intracarcelarios por rehabilitar a un usuario se traduzca en una integración exitosa de éste fuera del sistema penitenciario, puesto que no existen nexos concretos entre ambos espacios. Así, las distintas percepciones de los entrevistados convergen que tanto los esfuerzos desde el sistema público como el privado son insuficientes mientras no exista esta vinculación.

“La gente tiene que ser capaz de entender que cuando hay una falla en un proceso de reinserción no solo es culpa del penado, sino también de la sociedad que en algo falla en otorgar todas las oportunidades de reinserción (...). Tú tienes que dar garantías, tener personal capacitado, todo lo que quieres, que también es lo que estamos contemplando, pero eso implica un cambio cultural” (E1).

Además de existir prejuicios culturales a la hora de integrar laboralmente a una persona que estuvo privada de libertad por algún crimen, existe además un componente legal que no permite que sea el mismo Estado, a través de sus instituciones, quienes puedan garantizar plazas de trabajo dentro del sistema público para este tipo de personas. Por tanto, se complejiza el querer esperar que sean privados quienes estén de algún modo forzados a incluir a sujetos y apoyarlos en su reinserción, mientras esto no se haga primeramente en el sector público.

Respecto a lo anterior, algunos entrevistados señalan que en ocasiones resulta difícil tener la colaboración de privados en materia de rehabilitación y reinserción social, pues se cuestionan porque el Estado no es el primero en brindar dicha oportunidad.

“Cuando uno va a la sociedad civil, a las empresas, ya sea a hablar de trabajos comunitarios o de reinserción laboral propiamente tal, dicen al ejecutivo con mucha razón: “por qué nos vienen a pedir a nosotros esto si el Estado no contrata a personas condenadas”. Entonces tú por estatuto administrativo, tú no puedes entrar a la administración pública si tienes condena” (E1).

Es complejo abordar este tema en torno a formular Políticas Públicas, pues la visión que se tiene hoy en día como sociedad a nivel cultural no es coherente con la idea de que aquel que ha cometido una falta se reintegre a la sociedad. No se visualiza en términos institucionales la posibilidad de que la persona pase de ser un costo social a ser parte de la mano de obra productiva y un aporte para la sociedad. Según las

visiones de algunos entrevistados este tipo de iniciativas es cuestionada, más aún, se crítica la destinación de fondos para estos grupos.

“Hoy día lo que tenemos es lo que queremos tener, o sea, todos quisiéramos tener a esta población tapada que nadie la ve, que no existe, eso es lo que existe en el inconsciente. (...) Entonces hoy en día es un tema como país complejo de abordar, políticamente no es correcto pedir y dar recursos para esta población (...) hoy día el tema de la reinserción uno lo escucha desde el Ministerio, internamente también es un tema, pero no va hacer algo rápido” (E4).

En este contexto, Chile tiene una deuda respecto a la progresividad de la pena, así resulta imperioso considerar que la reinserción debe ser un proceso transversal a las etapas de la ejecución de la pena, es decir la progresividad de ésta desde el sistema cerrado al medio libre, debe ser visto como un elemento esencial en los procesos de reinserción social de los reclusos, elemento en el que coinciden la mayoría de las visiones de los actores.

“Creo que estamos deficitarios con el tema de la progresividad de la pena, es un tema pendiente, en ese sentido, nosotros tenemos demasiada población penal que entra cumplir una pena y sale cumpliendo la pena sin tener la posibilidad de acceder a otro subsistema, para prepararse para el egreso. Entonces tenemos un tema de la progresividad de la pena que es un muy pobre que esta estancado, tú entras a cumplir y sales de cumplir” (E6).

IV.IV OFERTA PROGRAMÁTICA: SISTEMA DE CÁRCELES TRADICIONALES

Actualmente, cada establecimiento penitenciario determinará el número y tipo de talleres que podrá desarrollar durante el año 2011, sin perjuicio de que la canasta de prestaciones vigentes es la siguiente:

Cuadro 8: Oferta Programática sistema cárceles estatales

Ejes	Descripción	Oferta
Educación y Cultura	Constituyen un área relevante para la, formación y desarrollo de los internos e internas como vía para elevar su nivel de escolaridad, su desarrollo personal y su formación valórica.	Arte Educador
		Actividad física y deporte
		Educación de adultos
Laboral y de Capacitación	Dentro de las acciones para lograr este eje se encuentran el copamiento efectivo y permanente de las plazas de los CET Semiabiertos, incorporación de un plan de negocios y comercialización para los CET Semiabiertos y Cerrados, descentralización de los proyectos laborales del Subsistema Cerrado, asegurar el trabajo sistemático y capacitación certificada de los internos/as.	Trabajo sistemático en sus diferentes modalidades
		Capacitación Técnica
		Formación Socio Laboral
Intervención Psico-social	Contribuir a la integración social de los internos/as, promoviendo condiciones que permitan a las personas manifestar y desarrollar capacidades y habilidades que aumenten su competencia social, distinguiendo propósitos específicos de esta intervención de acuerdo a la calidad penal.	Intervención en adicciones en personas con consumo problemático de drogas
		Módulo Socio Ocupacional, intervención psico-social especializado en Factores de riesgo dinámicos y Módulo especializado en integración social
		Programa de Prevención Selectiva de drogas en población penal reclusa
		Intervenciones sociales y psicológicas en sus distintas modalidades y vinculación con Programas Sociales.

Fuente: Elaboración propia en base a Orientaciones Técnicas 2011. Gendarmería de Chile.

El Área Técnica de cada unidad penal, debe explicitar con claridad y públicamente, los criterios de acceso a cada programa. También deberá a propender a otorgar intervenciones a los internos de forma coordinada con las áreas estadísticas y administrativas de los establecimientos, asumiendo un compromiso de gestión respecto a la población penal intervenida anualmente, de acuerdo a la proyección de la planificación realizada y su realidad local (Gendarmería, 2011, en Orientaciones Técnicas). El trabajo de coordinación no sólo debe ser al interior de la unidad sino también con los otros subsistemas, con el objetivo de contribuir a la reinserción social de los internos, y éste no vea interrumpido su proceso por falta de coordinación y gestión interna.

Es relevante que la oferta programática debe estar establecida en el Plan de Intervención Individual (PII) de cada interno, siendo actualizado por el equipo técnico de cada unidad el que será supervisado por el nivel regional y/o central (Gendarmería, 2011, en Orientaciones Técnicas).

IV.IV.I Complejo Penitenciario Valparaíso

El Complejo Penitenciario Valparaíso, es un establecimiento penal tradicional. Éste se encuentra ubicado en Camino La Pólvora Nº 665, Cerro La Florida. Fue diseñado para albergar a 1.178 internos, sin embargo, a la fecha la población penal asciende a 3.539, donde 464 se encuentran en calidad de imputados, de éstos 85,3% son hombres y 14,7% mujeres. Respecto a la población condenada, 93,2% son hombres y sólo un 6,8% mujeres.

Cuadro 9: Composición de la Población Penal Julio 2010 – Junio 2011

		HOMBRES		MUJERES		TOTAL		VARIACION % POBLACIÓN PENAL
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	
Prisión Preventiva	Detenidos	0	0	0	0	0	0	0%
	Procesados	1	0	0	0	1	0	-100%
	Imputados	505	396	52	68	557	464	-20%
Condenados - Tipo de condena (Subsistema cerrado y semiabierto)	Privativa de Libertad	2.625	2.828	200	206	2.825	3.034	7%
	Regimen Cerrado con P.R.S	47	39	0	2	47	41	-15%
	Falta	0	0	0	0	0	0	0%
Condenados Apremios	Arresto Diurno	0	0	0	0	0	0	0%
	Arresto Nocturno	0	0	0	0	0	0	0%
Condenados Reclusión parcial en establecimiento (Subsistema Abierto)	Fin de semana	0	0	0	0	0	0	0%
	Nocturna	0	0	0	0	0	0	0%
TOTAL		3.178	3.263	252	276	3.430	3.539	3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Gendarmería de Chile.

Respecto a la oferta programática ejecutada en esta unidad penal sólo se obtuvo información del área educacional y laboral, implementada a agosto del 2011. Respecto a la primera como se observa en la tabla 6, existen tres establecimientos educacionales al interior de la unidad penal: Escuela Juan Luís Vives, Coresol y Escuela E-508, los tres ofrecen enseñanza básica y media a los internos del penal.

Respecto a la Escuela Juan Luís Vives, es un establecimiento que brinda nivelación de educación a adultos en la comuna de Valparaíso, a la vez se inserta al interior de la unidad penal. A agosto del 2011 presenta una matrícula final entre enseñanza básica y media de 716 internos/as, de los cuales 223 corresponden a enseñanza básica y 437 a educación media.

En cuanto a Coresol, esta es una corporación que administra establecimientos educacionales en siete recintos penales del país entre Arica y Puerto Montt, con el objetivo de contribuir al proceso de reinserción social de los internos. En este Complejo están presente con el Colegio Técnico Profesional Cardenal Oviedo, donde se imparten especialidades técnicas: Electricidad Industrial y Domiciliaria, Estructuras Metálicas, Vestuario y Confección Textil, Productos de la Madera e Instalaciones Sanitarias. Quienes hayan cursado dichos cursos reciben certificación de sus competencias laborales de universidades acreditadas, una de ellas, la Universidad Federico Santa María. La población atendida por este establecimiento asciende a 354, que corresponde sólo a varones, de los cuales 130 cursan enseñanza básica y 224 educación media.

En relación a la Escuela E-508, al igual que Coresol sólo ha atendido población masculina, con 389 matriculados a agosto del presente año, de los cuales 174 cursan enseñan básica y 215 educación media.

Finalmente, en el Complejo existe una matrícula final de 1.459 alumnos, compuesta por 8,2 y 91, 8 por ciento, de mujeres y hombres, respectivamente. Al analizarlo, con el total nacional se observa que representa un 10,6% por ciento del universo de la población penal que accede a nivelación de estudios.

Tabla 6: Matriculados a Agosto del 2011

MATRICULA 2011				EGRESOS								
MATRICULA 2011		Matricula Inicial		Voluntarios		Involuntarios		Totales		Matricula Final		
Escuela	Nivel	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Totales
Juan Luis Vives	Basica	59	229	0	0	3	16	3	16	56	223	279
Juan Luis Vives	Media	65	378	0	0	2	22	2	22	63	374	437
Coresol	Basica	0	115	0	0	0	4	0	4	0	130	130
Coresol	Media	0	226	0	1	0	23	0	24	0	224	224
Escuela E-508	Basica	0	220	0	0	0	46	0	46	0	174	174
Escuela E-508	Media	0	253	0	0	0	38	0	38	0	215	215
Total CP Valparaíso		124	1.421	0	1	5	149	5	150	119	1.340	1.459
Total Nacional		1.402	12.303	20	346	39	598	59	944	1.376	12.267	13.650

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Departamento de Readaptación, Gendarmería de Chile, 2011.

En relación a la actividad laboral de los internos/as al interior del establecimiento, se observa en la tabla 7, que a agosto del 2011, 870 internos/as realizaban algún tipo de labor, siendo la principal actividad los trabajos independientes, específicamente los artesanos estables representando el 76,1 por ciento del total de internos/as trabajadores. Al mismo tiempo, esta unidad representa 46,5% del total de condenados/as que desempeñan una actividad laboral en la región.

Tabla 7: Actividad Laboral de los internos a Agosto del 2011

	PRIVADOS								TRABAJOS INDEPENDIENTES						TOTAL	
	INSTALADOS		A TRATO CON INTERNOS		SERVIICIOS MANTENCIÓN		SERVIICIOS MANTENCIÓN SIN INCENTIVOS		ARTESANOS ESTABLES		MICROEMPRESA INTERNOS		OTROS / OFICIOS			
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Total CP Valparaíso	5	0	10	27	36	4	108	9	595	67			9	0	763	107
Total V Región	11	0	11	37	80	7	340	27	1031	88	0	0	150	22	1681	191

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Departamento de Readaptación, Gendarmería de Chile, 2011.

IV.V OFERTA PROGRAMÁTICA: SISTEMA CÁRCELES CONCESIONADAS

Las Bases de Administrativas de Licitación del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria establecen la obligación de los operadores privados la prestación servicios penitenciarios, éstos se visualizan en siete programas¹⁹:

19 Para información más detallada dirigirse a: Bases de Licitación del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, Grupo 1. Gobierno de Chile, Ministerio de Justicia, Ministerio de Obras Públicas y Coordinación General de Concesiones. Abril 2001.

Cuadro 10: Oferta programática en asistencia en sistema de Cárceles Concesionadas

Programa	Descripción
Mantenimiento de Infraestructura, Equipamiento Estándar y de Seguridad	Incluye reparaciones y adaptaciones necesarias para permitir la normal operación de los establecimientos penitenciarios.
Servicio de alimentación	Velar por la alimentación diaria de la totalidad de los internos/as (incluyendo lactantes) y del 100% de los funcionarios de Gendarmería de Chile.
Servicio de lavandería	Este servicio se debe prestar en forma gratuita de manera de satisfacer los requerimientos de lavado generados por la población de internos.
Economato	Implementación de almacenes al interior de cada Complejo Penitenciario.
Servicio de aseo y control de plagas	Mantener cada uno de los establecimientos penitenciarios en buenas condiciones de orden, limpieza y libre de plagas.
Servicio de salud	Mantener a la población de internos, en condiciones normales de salud, brindando una atención oportuna al interior del penal y promoviendo campañas destinadas a la prevención.

Fuente: Elaboración propia sustentada en Bases de Administración de Licitación del Programa de concesiones de Infraestructura penitenciaria, Ministerio de Justicia, MOP y Coordinación general de concesiones, 2001

La oferta de **Reinserción Social**, tiene como objetivo general diseñar, implementar y monitorear programas de reinserción social orientados a lograr una efectiva rehabilitación de la población penal (Ministerio de Justicia, MOP y Coordinación general de concesiones, 2001:61).

Respecto a este servicio, en la Revista Electrónica Nº 9 del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2009: 9), los operadores señalan que se cuenta con un Jefe de Servicio y tres jefaturas de área (Psico-social, Capacitación y Laboral, y Educacional). El equipo de profesionales se constituye principalmente por trabajadores sociales, psicólogos y profesores, pero también hay terapeutas ocupacionales, monitores en deportes y recreación, entre otros. Este servicio esta dividido en ocho proyectos:

Cuadro 11: Oferta programática en Reinserción social

Programa	Sub-programas	Descripción
Programa de Reinserción Social	Atención a lactantes hijos de internas	Se ejecuta en los recintos que cuentan con población femenina, con hijos en edad de ser usuarios del mismo.
	Atención de internos en el área social	Proporcionar al interno apoyo social a través de instrumentos que faciliten su egreso, así como su reinserción social y comunitaria. Para ello se efectúan diagnósticos sociales a la población penal condenada. En el caso de los imputados, la atención es de menor entidad y consiste en un "diagnóstico básico", centrado en una evaluación psicológica y social general.
	Atención psicológica para internos	Elaboración de diagnósticos psico-criminológicos, informes psicológicos para el proceso de libertad condicional, talleres de intervención psicológica con la población ya diagnosticada, conforme al Modelo de Competencias Pro-sociales.
	Atención a internos que presentan adicción al consumo de alcohol y drogas	Funciona en base al Modelo de Intervención elaborado por CONACE para establecimientos penitenciarios.
	Deporte, recreación, arte y cultura	Agrupar actividades en la realización de "eventos" deportivos, recreativos, artísticos y culturales.
	Educación	Cursos impartidos se orientan y fundamentan en la reforma sobre educación de adultos, implementada por el Ministerio de Educación durante 2007.
	Capacitación laboral	Se orienta a desarrollar en los internos conocimientos y destrezas técnicas en oficios, capacidades de gestión, conductas y hábitos laborales que potencien o favorezcan su inserción laboral como trabajador dependiente o independiente
	Laboral	Esta área busca que los internos beneficiarios trabajen regularmente al interior del establecimiento, en puestos de trabajo ofrecidos por el concesionario o por terceras empresas, o como microempresarios, trabajadores independientes o artesanos.

Fuente: Elaboración propia en base a Revista Debates Penitenciarios (2009), CESC.

Respecto al último subprograma, la concesionaria ha privilegiado la modalidad de trabajadores dependientes, especialmente bajo su dependencia, con la creación de puestos de trabajo en diferentes cargos. Así, para la Concesionaria existe en esta alternativa una fuente de mano de obra, respecto de la cual se consigna el cumplimiento de una serie de obligaciones laborales, entre ellas la existencia de "contrato laboral"²⁰ (CESC, 2009: 9).

²⁰ Supuestamente contrato de trabajo escriturado, en los términos que lo define el Código del Trabajo, sus fondos previsionales se depositan en una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), se les descuenta la suma correspondiente a seguro de salud en el Fondo Nacional de Salud

IV.V.I Complejo Penitenciario Rancagua

Esta unidad formó parte del Grupo 1 del Programa de Concesiones en Infraestructura Penitenciaria, siendo adjudicado el contrato de concesión al Consorcio BAS S.A. Este Complejo de Alta Seguridad se encuentra ubicado en el sector la Gonzalina, región del Libertador Bernardo O'Higgins, diseñado con una capacidad de 1.689 internos, con 48.886 mt² construidos requiriendo una inversión de 30.000.000 US\$. Cabe mencionar, que comenzó a funcionar a fines del año 2005, siendo la primera cárcel concesionada operativa en nuestro país.

Esta unidad penal alberga población penal masculina y femenina, en calidad de imputados y condenados. El cuadro 11 presenta de manera detallada su composición y la variación porcentual de la población penal entre julio del 2010 y junio del 2011.

Cuadro 12: Composición de la Población Penal Julio 2010 – Junio 2011

		HOMBRES		MUJERES		TOTAL		VARIACIÓN % POBLACIÓN PENAL
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	
Prisión Preventiva	Detenidos	0	0	0	0	0	0	0%
	Procesados	4	0	0	0	4	0	-100%
	Imputados	387	352	65	46	452	398	-14%
Condenados - Tipo de condena (Subsistema cerrado y semiabierto)	Privativa de Libertad	1.601	1.418	124	137	1.725	1.555	-11%
	Regimen Cerrado con P.R.S	0	0	0	0	0	0	0%
	Falta	11	13	0	0	11	13	15%
Condenados Apremios	Arresto Diurno	0	0	0	0	0	0	0%
	Arresto Nocturno	11	15	0	0	11	15	27%
Condenados Reclusión parcial en establecimiento (Subsistema Abierto)	Fin de semana	0	0	0	0	0	0	0%
	Nocturna	0	0	0	0	0	0	0%
TOTAL		2.014	1.798	189	183	2.203	1.981	-11%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Gendarmería de Chile.

En relación a julio del 2010 se observa, a la fecha, una disminución de 100, 14 y 11 por ciento, en personas en calidad de procesados, imputados y condenados privados de libertad, respectivamente. Al mismo tiempo, se visualiza un aumento de 15 por ciento en la categoría falta y 27 por ciento en arresto nocturno.

Si bien, en el Complejo Penitenciario, hay una reducción de 11 por ciento de la población penal total, respecto al año pasado, aún presenta una sobrepoblación de 17 por ciento en relación a su capacidad, según el diseño inicial.

Respecto a la oferta programática de esta unidad penal sólo se obtuvo información del área educacional y laboral, ejecutada a agosto del 2011. Con relación a la primera, en este Complejo esta instalada la

(FONASA) y, además, se les abre una libreta de ahorro en la cual se deposita mensualmente el 15% de su sueldo para la generación de un fondo para su egreso.

Escuela Juan Luís Vives, a cargo de brindar nivelación de educación a la población penal. A agosto del 2011 presenta una matrícula final entre enseñanza básica y media de 477 internos/as, de los cuales 243 corresponden a enseñanza básica y 234 a educación media. De total de alumnos/as, 7,5% son mujeres y el 92,5 por ciento restante corresponde a población penal masculina.

Finalmente, la matrícula representa sólo un 3,5% del total nacional de la población penal que accede a nivelación de estudios.

Tabla 8: Matriculado a Agosto del 2011

MATRICULA 2011				EGRESOS								
MATRICULA 2011		Matricula Inicial		Voluntarios		Involuntarios		Totales		Matricula Final		
Escuela	Nivel	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Totales
Juan Luis Vives	Basica	31	241	3	20	0	6	3	26	28	215	243
Juan Luis Vives	Media	8	251	0	17	0	8	0	25	8	226	234
Total CP Rancagua		39	492	3	37	0	14	3	51	36	441	477
Total Nacional		1.402	12.303	20	346	39	598	59	944	1.376	12.267	13.650

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Departamento de Readaptación, Gendarmería de Chile, 2011.

En relación a la actividad laboral de los internos/as al interior de este Complejo, a agosto del 2011, sólo 379 internos/as realizaban algún tipo de labor. Al igual que la unidad penal de Valparaíso, la principal actividad son los trabajos independientes, específicamente los artesanos estables representando el 59 por ciento del total de internos/as trabajadores. Al mismo tiempo, esta unidad representa 64,5% del total de condenados/as que desempeñan una actividad laboral en la región.

Tabla 9: Actividad Laboral de los internos a Agosto del 2011

	PRIVADOS								TRABAJOS INDEPENDIENTES						TOTAL	
	INSTALADOS		A TRATO CON INTERNOS		SERVICIOS MANTENCIÓN		SERVICIOS MANTENCIÓN SIN INCENTIVOS		ARTESANOS ESTABLES		MICROEMPRESA INTERNOS		OTROS / OFICIOS			
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Total EP Rancagua	140	16	0	0	0	0	0	0	223	0	0	0	0	0	363	16
Total VI Región	140	16	0	0	14	0	15	0	395	8	0	0	0	0	564	24

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Departamento de Readaptación, Gendarmería de Chile, 2011.

IV.VI RESUMEN SITUACIÓN NACIONAL: OFERTA PROGRAMÁTICA EN AMBAS MODALIDADES

Según lo señalado en las Memorias de Gendarmería (2010), el sistema penitenciario no tiene atribución alguna respecto de la provisión del *servicio educacional*, no obstante, realiza esfuerzos a fin de garantizar acceso educacional a las personas privadas de libertad. Así, la educación entregada en las unidades penales, corresponde a los Planes y Programas de Educación de Adultos de modalidad Científico- Humanista, con algunas iniciativas en educación técnica, aprobados por el Ministerio de Educación. A diciembre del 2010 existían 97 centros educativos al interior de los establecimientos penitenciarios del país. Al mismo tiempo, en algunas unidades, como alternativa educacional se brinda la nivelación de estudios a través del Programa Chile Califica o instituciones externas, esto se traduce en

una en que 79 establecimientos tengan una oferta educacional en enseñanza básica y 57 recintos con educación media, y 9 unidades con la modalidad de nivelación de estudios.

Durante el año 2010, 12.086 hombres y 1.407 mujeres accedieron a mejorar su nivel educativo, de los cuales el 48,6 por ciento se matriculó en educación básica y un 51,4% en enseñanza media. Sin embargo, del total de matriculados (12.493), 1.762 desertaron del proceso educativo, representando 13,1 por ciento.

En relación al nivel educacional, de los 11.731 (86,9%) que finalizaron sus estudios, un 52,5 por ciento curso enseñanza básica y el 47,5 por ciento restantes educación media. Según, las estadísticas de Gendarmería la cifra mayor es en educación básica, tanto en mujeres como hombres, con 698 y 5.455 alumnos/as, respectivamente. La población que accedió a enseñanza media esta compuesta por 487 mujeres y 5.455 hombres.

Respecto a la oferta en **deporte y recreación**, se registro la participación de 9.410 internos, las acciones realizadas en esta materia responder a actividades sistemáticas y permanentes, no así las esporádicas. En cuanto a las **actividades culturales** (atenciones artísticas culturales, talleres y eventos culturales) en las unidades penales, involucró al cierre del año 2010 la participación de 3.687 internos.

Conjuntamente, se implementó el programa Arte Educador, que no sólo busca la ocupación del tiempo libre sino además tiene un rol educativo formativo. Durante el año 2010, se desarrollaron 87 talleres en áreas como: folclor, literatura, pintura, teatro, entre otras, accediendo a estos 1.215 internos pertenecientes a 42 establecimientos penales.

Por otra parte, en cuanto a las **intervenciones psico –sociales**. El programa nacional de residencias transitorias para niños y niñas entre 0 a 1 año de edad, con sus madres privadas de libertad, busca entregar condiciones de protección residencial transitoria con el objetivo de proporcionarles un ambiente físico y humano que asegure su bienestar integral, fortaleciendo el vínculo con sus madres, a través de intervención especializada, bajo estándares mínimos de calidad, contribuyendo al restablecimiento de los derechos vulnerados, en especial el de vivir en familia. A diciembre del 2010 este programa atendió 155 niños y 63 internas embarazadas.

En cuanto al Programa de prevención selectiva de drogas, tuvo un fuerte componente de capacitación a los profesionales con el objetivo de transferir las competencias necesarias para una apropiada ejecución de los talleres. Conjuntamente, se implementaron 51 talleres de prevención selectiva de 14 internos/as, en 38 unidades penales de 14 regiones, teniendo una participación de 681 personas privadas de libertad, de las cuales 92,5 por ciento eran hombres y 7,5 por ciento mujeres.

Respecto a la oferta en materia **laboral y capacitación** se registro un promedio anual de 16.010 internos trabajadores en las distintas unidades penales del país, equivalente al 30,4 por ciento de la población penal. Del total de personas que realizan alguna actividad laboral, 14.475 son hombres y 1.535 mujeres.

Se identificó que el 59 por ciento de la población desarrolla una actividad relacionada con el trabajo artesanal: talabartería, madera, pintura y cerámica, etc. Este trabajo se desarrolla en espacios pequeños y comunes, e incluso en sus celdas, en el caso de las unidades tradicionales. No obstante, unidades penales de ambas modalidades existen espacios habilitados para realizar actividad laboral. El resto de la

población que desempeña una actividad laboral corresponde a: Patronato Nacional de Reos, empresas a trato e instaladas, microempresarios, jornales, mozos y otros oficios.

Finalmente, se desarrollaron 164 cursos de capacitación en: gasfitería, electricidad, corte y confección, etc., participando 2.669 internos/as los cuales contaron con participación certificada por instituciones acreditadas por el SENCE, del total de internos/as beneficiados 82% eran hombres y el resto mujeres.

IV.VII OFERTA PROGRAMÁTICA PÚBLICA Y PRIVADA LA VISIÓN DE LOS ACTORES

No existe una Política Pública que englobe al sistema tradicional y concesionado en cuanto a la oferta programática en reinserción que éstas puedan desarrollar al interior de sus instituciones. Sin embargo, existen lineamientos generales que son entregados desde el Estado, a través de Gendarmería, los cuales han de ser seguidos en ambos casos a la hora de diseñar la oferta programática, pese a ello la preocupación del Estado por la problemática ha sido reciente, existiendo más bien iniciativas aisladas y de baja cobertura para la población penal.

Lo anterior, se refuerza con las percepciones de la mayoría de los entrevistados, quedando reflejado en la siguiente cita:

“El modelo en general hasta el año 2006 – 2007, lo que estaba en la oferta programática del sistema público penitenciario era un modelo general de tratamiento penitenciario, ese era el nombre, y esto era lo que te digo yo que primero carecía de un sustento teórico básico, segundo se constituía a partir de una serie de prestaciones aisladas, una canasta de prestaciones aisladas, inconexas, etc., y tercero tenía una mirada que implicaba una interpretación de las cosas, en ese modelo general de tratamiento penitenciario, la idea de intervenir sobre población de bajo compromiso delictual que tuvieran próxima al egreso, eso era en el fondo. Después del año 2007 cuando se empezó a trabajar el tema del modelo de reinserción y ahí hicimos las discusiones respecto a términos de tratamiento, de rehabilitación, etc.”(E6)

Desde la lógica del sistema concesionario, el modelo entregado desde el sector público es parte del contrato y de las condiciones en las cuales se les ha otorgado la concesión. A partir de estos lineamientos se les exige a las instituciones concesionadas ciertos estándares que apuntan al logro de una reinserción exitosa. Éstos tienen la capacidad de hacer sugerencias y adaptar los requerimientos a las necesidades que ellos puedan identificar en su contexto, esta visión es mayoritaria en los entrevistados.

“Las bases dicen que la sociedad concesionaria para presentar su plan anual deberá tener en cuenta las políticas de reinserción social emitidas y confeccionadas por Gendarmería para el tratamiento de la población penal, entonces cada vez que la subdirección técnica saca un documento con nuevas políticas, oficio señor concesionario para que lo tenga presente en su formulación de actividades propiamente tal” (E5).

Sin embargo, debido a la naturaleza de estas exigencias, y cómo estas se traducen en las prácticas de las cárceles concesionadas, esto no necesariamente pueden asegurar la reinserción del usuario, sino más bien el cumplimiento de metas como número de atenciones y de profesionales que trabajan con los usuarios, por ejemplo. En su génesis, el planteamiento de los programas de reinserción social no incluye una mirada clara sobre su objetivo al no definir en términos de calidad sus resultados y la forma en que éstos pueden ser evaluados, sino más bien vela por el cumplimiento cuantitativo de los mismos. Si bien en el sistema concesionado una mayor cantidad de internos pueden acceder a profesionales, las

atenciones no tienen un perfil de intervenciones, y por tanto la única mejora observada refiere a la cantidad de estas atenciones, y no a la calidad de las intervenciones. Esto contribuye a la idea de que no existen estudios que permitan decir que se logra un mayor impacto en el modelo concesionado.

En el caso particular del Complejo Penitenciario Rancagua, a partir de la experiencia que se ha adquirido en cuanto a la formulación de programas de reinserción social, este ha resultado en un programa que es considerado amplio y que se basa en dotar a los internos de competencias sociales que les permitirán adquirir conductas que faciliten su reinserción social fuera de la cárcel. Esta percepción sólo es compartida por algunos entrevistados, principalmente por aquellos relacionados más directamente con el sistema concesionado:

“También un giro en lo que se significa pensar, programar y ejecutar lo que es la intervención penitenciaria, desde ahí nuestro programa es súper amplio, tiene 8 programas de trabajo y se intervienen distintas líneas de acción, bajo un modelo, que se llama modelo de competencia social, que lo que busca es facilitar a los internos con una serie de ejercicios conductuales que le permiten a través de eso conducirse de una manera mas pro-social en la vida y con ello alejarse de una vida delictiva. Entonces ese giro es súper potente, ahora evidentemente en 6 años no ha sido fácil, pero es un trabajo largo yo creo” (E14).

Por otra parte, según la visión de algunos entrevistados una función importante que cumple Gendarmería dentro del sistema concesionado, además de asegurar la vigilancia, es la de supervisar y recaudar antecedentes sobre cómo se llevan a cabo los programas de reinserción en el sector privado. Gendarmería cuenta con el registro para poder desarrollar esta función, además de la cercanía con el usuario que tiene la institución.

“Nosotros controlamos y todas aquellas cosas que nosotros encontramos que no están funcionando se le informa a la ITOs, para que ella finalmente fiscaliza, nosotros le damos los antecedentes. Entonces como Gendarmería por lo menos, como área reinserción tenemos un control que ellos no tienen, o sea, tú me preguntas la vida del interno, te digo todo, en qué ha participado, de aquí hasta hace 3 años atrás, entonces muchas veces cuando ellos presentan internos que no que hagan el taller de VIH, yo les digo no lo hizo en el 2008, tengo todo su seguimiento. Ellos tienen un registro computacional que es bien básico” (E15).

Dentro del Complejo Penitenciario de Rancagua se realizan evaluaciones de los talleres y actividades que se ejecutan a partir de las experiencias de los internos en los mismos. Este tipo de evaluaciones resulta relevante cuando se toma en cuenta que un factor importante en la rehabilitación y reinserción de una persona es su compromiso y su voluntad de producir cambios en su propia vida. Respecto a esto, uno de los entrevistados refiere que:

“Dentro de los formatos de cada taller, hay indicadores de evaluación interna, a los internos se les aplica una ficha, un cuestionario, donde se les pregunta un poco como qué fue lo que les gustó del taller, qué cosas mejoraría y esos son indicadores de evaluación de internos, ahora en los informes semestrales y anuales del servicio nosotros tenemos que informar respecto de cada tema” (E14).

Comparaciones entre cárceles concesionadas y tradicionales

Una de las principales diferencias entre ambas modalidades, en cuanto a los programas de intervención, es el proceso burocrático y la agilidad de éste en las dos modalidades. Como se señaló anteriormente, ambos reciben lineamientos generales desde los cuales dan inicio al diseño y ejecución de los programas. Sin embargo, en el caso de las cárceles concesionadas, los profesionales de éstas necesitan de la aprobación de Gendarmería previa a la ejecución de sus programas.

Esta forma de actuar se da en todos los niveles del programa, incluyendo la evaluación de los internos previa a incorporarlos a cualquier taller o actividad. Así mismo, cada sub-programa que vaya siendo incorporado por la empresa concesionada debe ser previamente chequeada y autorizada por Gendarmería, lo que produce que todo el proceso sea más burocrático, lento y engorroso a la hora de garantizar los programas y talleres a los usuarios.

Las situaciones descritas anteriormente, se condicen con las percepciones de sólo algunos de los entrevistados, pues se reafirma la idea de procesos engorrosos para una eficiente ejecución de las intervenciones psicosociales programadas.

“Lo primero que la gente hace es diagnosticarlo, con el diagnóstico la gente dice o el profesional evalúa a qué actividad podría ir esta persona, porque el diagnóstico señala de qué está más débil, y en la evolución en el tiempo también, a qué otras actividades podría irse incorporando, luego ese plan de intervención se entrega a Gendarmería para que lo autoricen en un consejo técnico, y durante el año le vamos agregando una que otras actividades, que no se agregaron al principio del año del plan de intervención, el plan de intervención es anual” (E14).

Otra de las diferencias significativas que se pueden ver entre las cárceles concesionadas y las tradicionales es que éstas, a diferencia de las primeras, tienen mayor capacidad de flexibilizar sus programas a medida que sea necesario. Se considera como una ventaja la flexibilidad con la que cuenta el sistema de administración directa, ya que, a diferencia del sistema privado, ésta puede realizar modificaciones a sus programas adaptándose al desarrollo y las necesidades de la comunidad penitenciaria en la medida que sea necesario. Este tipo de modificaciones se vuelven más complejas en el caso de los privados dado que ellos requieren del trámite de aprobación de Gendarmería que se desarrolla en la licitación de la concesión y que se mantiene por lo menos de manera anual. En este contexto, es importante preguntarse ¿si en el sistema de cárceles concesionadas tuviesen mayor capacidad de flexibilidad eso significaría una mejora en los procesos de rehabilitación y reinserción social de los reclusos?

“Es mas posible flexibilizar el sistema público que el concesionado en ese sentido, porque ellos tienen que realizar el plan anual de reinserción en base, por los menos, la oferta técnica que se desarrolla en los concesionados y las bases de licitación que son estáticas, son originales y no cambian, a partir de eso y de las experiencias van realizando su canasta de reinserción” (E6).

Por lo mismo, la falta de flexibilidad en algunas áreas de la licitación de la concesión y del contrato bajo el cual se entienden las cárceles concesionadas y Gendarmería trae además dificultades frente a desafíos que, tanto los recintos tradicionales como los privados, tendrán que enfrentar. Esto se refiere a los cambios constantes que sufre la población penal que desafía los lineamientos tanto conceptuales como prácticos con los que se enfrentan los profesionales y los gendarmes frente a la rehabilitación y reinserción de los usuarios. En este sentido, la visión de algunos entrevistados refiere a que el sistema

tradicional sigue teniendo una ventaja frente a su par concesionado por la mayor capacidad de reacción y adaptabilidad.

“Entonces piensa tú que el contrato es a 20 años, entonces tú no puedes tener siempre el mismo tipo o la misma conceptualización de intervención, porque en 20 años tenemos súper claro que va cambiar, y este es el instrumento que operacionaliza eso” (E5).

La oferta programática, consta de varios ejes que pretenden cubrir las distintas áreas de necesidad para reinsertar a los usuarios. Según la visión de algunos entrevistados, hay un intento por garantizar los mínimos en las distintas áreas que se cubren.

“(…) Eso es lo que nosotros llamamos la oferta programática básica, la oferta programática básica, sobre el sub-componente o el sub-programa laboral o el sub-programa de tratamiento de adicciones o el sub-programa de atención a lactantes, educacional y en eso si hemos tratado de mantener ciertos grados de semejanzas” (E6).

A continuación se presentan los principales subprogramas destacados en las entrevistas, que componen los distintos programas de reinserción y rehabilitación que forman parte de este estudio. Cada uno de estos elementos se enmarca en la oferta programática global dentro de los establecimientos que buscan cubrir distintas carencias o necesidades de los internos para poder lograr el objetivo de su rehabilitación y reinserción.

Respecto a la **oferta educacional**, según la mayoría de las percepciones de los entrevistados, no se encuentran mayores diferencias entre el sistema tradicional y el concesionado, principalmente porque este tipo de programas depende del Ministerio de Educación y no de Gendarmería o de otros organismos relacionados con el sistema penitenciario. Los sostenedores educacionales no corresponden a Gendarmería ni a los recintos penitenciarios en sí, sino que son externos, como las Corporaciones Municipales o sostenedores privados.

Por esto, es difícil determinar en esta área si es que efectivamente existe mayor beneficio en las cárceles concesionadas que en las tradicionales, puesto que este ítem de la oferta programática es satisfecho por entes externos, por lo que tienen acceso de igual modo ambos recintos, a tal nivel que coincidentemente las escuelas que funcionan en los recintos de Rancagua y Valparaíso tienen el mismo nombre, Juan Luis Vives.

“(…) Pero los subprogramas más importantes en el caso educacional tú tienes las coberturas similares a las que tienes en cárceles tradicionales y eso es porque el sostenedor educacional tiene el incentivo, los sostenedores en una cárcel concesionada son los mismos de las cárceles tradicionales (...). No hay una expectativa de calidad distinta respecto de una o de otras, te fijas, el marco del contrato no te cambia el modelo educacional, es exactamente el mismo” (E5).

Por otra parte, el tema de la **capacitación laboral** es fundamental a la hora de crear nuevas expectativas de vida y contribuir a interrumpir el ciclo de la reincidencia. Según la visión de la mayoría de los entrevistados, hay distintas modalidades en como este tipo de capacitaciones se llevan a cabo. En un primer lugar, existe la opción, en especial en el caso de los recintos concesionados de que sean las mismas empresas a cargo de la concesión las que empleen a internos para cumplir con labores dentro del mismo recinto. Existen alternativas similares dentro de las cárceles tradicionales, sin embargo éstas

no son empresas, por lo que la oferta de empleos en función del recinto penal es escasa, a diferencia de lo que sucede en los recintos concesionados. Por lo mismo, la capacitación laboral se enfoca más a la transmisión de habilidades y capacitación.

“El programa laboral se divide en dos uno que son los que son los trabajadores propiamente tal y lo otro que son lo que son las capacitaciones, lo que son las capacitaciones se supone que la empresa tiene que hacer un catastro de intereses de los internos y también de las oferta laborales como de la región para poder estructurar cursos” (E15).

Las iniciativas que se enmarcan en esta área son bastante distintas, sin embargo, ambas coinciden en que se tienen que fijar ciertos estándares mínimos para garantizar los derechos de los trabajadores, regulando las condiciones laborales para dar garantías mínimas y derechos como sería en el caso de cualquier trabajador fuera de una cárcel.

“El estatuto laboral que se publicó en mayo lo que hace es primero fijar principios orientadores de lo que es el trabajo al interior de las cárceles, en segundo lugar, establecer ciertos derechos y garantías donde se establece en general que, bueno dependiendo de la modalidad de trabajo, pero una persona que trabaja al interior de una cárcel debe tener el mismo, los mismos derechos laborales que cualquier persona fuera y ahí sí que la situación es bien distinta con concesionados donde hay muchos que están con contrato de trabajo” (E1).

Por otra parte, las cárceles concesionadas tienen la posibilidad de emplear a personas que estén cumpliendo penas en el recinto para cumplir ciertas labores que la empresa concesionada tiene que ofrecer, por ejemplo en aseo, alimentación, etc. Estos trabajadores cuentan con contratos de trabajo que les aseguran sus derechos a imposiciones y otras garantías.

“En el tema de reinserción social hay una serie de factores importantes de cumplimiento que marcan la diferencia, tú tienes una gente que está trabajando con sus concesionados, con sus contratos de trabajo al día, con sus disposiciones al día, no es comparable con lo que ocurre en el sistema tradicional, porque en el sistema tradicional tú no tienes quién te contrate, por lo tanto hay muchos artesanos efectivamente gente que trabaja en forma independiente, pero tú acá tienes trabajadores que son dependientes del concesionario y que forman parte de su obligaciones en términos de todas las obligaciones contractuales y de seguridad social” (E3).

Estas diferencias en las modalidades de trabajo no solamente se expresan en los temas legales y de regulación, según la visión de la mayoría de los entrevistados, cualitativamente se produce una diferencia entre los tipos de trabajo a los que acceden los internos. Mientras en el caso de las cárceles de administración directa, los trabajos a los que acceden los usuarios son más bien de mozos, en el caso de los empleos ofrecidos por la empresa concesionaria, los reclusos que acceden a puestos de trabajo se desempeñan en trabajos formales, que le da un estatus cualitativa y cuantitativamente distinto.

“Donde tienes diferencias importantes desde el punto de vista nuestro, en el tema laboral ese sí es una diferencia cualitativa y cuantitativa importante. En las cárceles tradicionales la mayoría de los internos que trabajan, que tú puedes decir que estos son internos trabajadores son mozos, y ese concepto es absolutamente lejano al modelo de la cárcel concesionada, en la cárcel concesionada el interno que es trabajador, es trabajador, tiene su contrato de trabajo, tiene su sueldo, tiene sus imposiciones” (E5).

Según las visiones de entrevistados vinculados más directamente a unidades penales tradicionales, los talleres de artesanía y oficios son la forma más importante en que se crean nuevos espacios de rehabilitación. En los talleres de artesanías se rescata en especial la posibilidad de reformular ciertas conductas, lo que colabora a eliminar el compromiso delictual de quienes están en los programas presentándoles nuevos oficios. Este tipo de capacitaciones laborales se llevan a cabo en los dos tipos de modalidades, y en ambas se perciben beneficios para los internos, no solamente económicos sino también de desarrollo psicosocial.

“Esto es una opinión muy, muy personal, yo creo que lo laboral debería ser un logro de mayor impacto, en cuanto ahí se dan varias situaciones que son de más pronta recompensa, el tipo está aprendiendo algo y en la medida en que produce obtiene algún tipo de remuneración, el mejor taller psico-social que yo les apliqué los beneficios son a más largo plazo, los beneficios no son muy tangibles (...) “yo he ocupado mis manos sólo para robar” y en el tiempo comienzan a elaborar algún producto y eso es gratificante para ellos y gratificante para uno también, de verlos como van aceptando que existe otro mundo, ahora también nosotros dijimos nuevamente “Ojala que tuviéramos muchos talleres laborales”, no tenemos espacio” (E11).

En el ámbito de la capacitación laboral el sistema concesionado también se encuentra con dificultades en cuanto a la toma de decisiones y de implementación de iniciativas dado que todos sus programas son fiscalizados y aprobados desde Gendarmería. Esta subordinación, como se mencionó antes, tiene la ventaja de que las cárceles concesionadas cuentan con supervisión sobre los procesos que llevan a cabo, mientras que eso no sucede de igual manera en las tradicionales. Sin embargo, según algunos entrevistados, también se produce un entorpecimiento de la implementación de nuevas iniciativas que provengan desde el sector privado.

“La capacitación en rehabilitación en materia de lo que nosotros entregamos a los internos, no necesariamente guarda relación quizás con lo que ellos quisieran aprender, pero eso no debes olvidar de que pasa por una autorización de Gendarmería, por ejemplo nosotros hicimos una gran inversión como hace 2 años, a través de la soldadura, pero Gendarmería no nos autorizó la soldadura por una sola razón obvia, que era incentivarlos hacer cosas, y desde ahí la soldadura es un súper buen elemento de trabajo, pero puede ser que aquí adentro pueda prestarse para algunas cosas” (E14).

Otro elemento importante, donde existe consenso en las visiones de los entrevistados, refiere al rol que juegan las iglesias católicas y evangélicas con los internos, teniendo una función de apoyo que se vuelve muy relevante. Además del objetivo que tienen en evangelizar, su labor en cuanto a la motivación que dan para contribuir a cambiar conductas y su colaboración en los procesos de intervención se ha vuelto muy importante.

“Tanto los capellanes católicos, como los evangélicos tienden a usar técnicas y porque eso ya es una parte de las labores de realización, no sólo rescatarlos para el otro mundo, sino que también para este, que rescatados de este mundo, pasan rescatados al otro, ellos hacen una muy buena y positiva labor” (E11).

Hoy este aporte ha sido reconocido formalmente, y se están realizando esfuerzos para integrar el trabajo de los profesionales y las capellanías con el objetivo de colaborar en conjunto a una reinserción exitosa de los egresos. Esto se hace patente al ser mencionado por un entrevistado

“Las capellanías pasaron a formar parte de la Subdirección Técnica, y eso significa que ahí se entendió que constituyen un refuerzo o un instrumento que esta vinculado a la parte de intervención, y se han desarrollado 2 ó 3 proyectos pilotos bastantes importantes dentro de las capellanías, especialmente la evangélica que han sido bastante exitosas, una es el programa PAC y el otro es el programa Abriendo Caminos” (E6).

Por otra parte, según la mayoría de visiones de los entrevistados, uno de los ejes más importantes de los programas de rehabilitación y reinserción son las **comunidades terapéuticas**, que intervienen en el problema de drogadicción y alcoholismo que afecta a gran parte de la población penal, siendo ello fundamental para las intervenciones.

“Sin duda el programa de adicciones. El programa de adicciones en lo residencial, y también en lo de prevención diría yo. Nosotros trabajamos con este convenio que nos hace Gendarmería, pero yo te diría en términos del programa nuestro porque te lo planteo como un programa, que tiene un equipo profesional que es multiprofesional” (E14).

Sin embargo, es importante señalar que en este caso sucede algo similar a lo que ocurre con la oferta educacional dentro de los recintos. El organismo a cargo de este tipo de intervenciones es el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) independiente del sistema penitenciario, por lo que no se rige por Gendarmería o las empresas concesionadas. Por lo tanto, la oferta de este tipo de actividades es equivalente en ambos regímenes, y se mantienen los mismos estándares.

Existe consenso en los entrevistados en que este tipo de comunidades de apoyo son dedicadas exclusivamente al tratamiento de hombres dentro de los recintos excluyendo a la población femenina.

“Hoy día una proporción altísima de mujeres esta acá por drogas, como en todos los penales del país, que el crecimiento de mujeres procesadas y condenadas por drogas ha sido un crecimiento exponencial (...) hay que disminuir esa brecha, en cuanto a otorgarles una mejor posibilidad de auto sustento, en el medio libre, que no es el tema de tráfico” (E11).

Otro de los ejes de intervención, refiere a **la familia y lactancia**, donde existe gran discusión sobre cuál es el rol que debiese tener Gendarmería en cuanto a la intervención a las familias de los reclusos. Cuando se instala la discusión sobre cómo lograr una intervención que maximice las posibilidades de reinserción exitosa de una persona una vez cumplida su condena, el ámbito familiar y social en general se percibe como un determinante de la reincidencia en conductas delictuales, por lo que poder generar cambios en esa área parece una tarea primordial. Sin embargo, de ese mismo modo surge la pregunta sobre quién o qué institución puede (o debe) hacerse responsable de intervenir en esta área. Por una parte, se considera que el rol de Gendarmería debiese ser netamente intra-carcelario, sin embargo, para cumplir su tarea de reinserción podría tener también un rol extra-carcelario relacionándose con las familias que están fuera del penal. Hoy en día esto no se hace, ni tampoco se ha desarrollado este tipo de programas en las cárceles concesionadas.

En este contexto, la mayoría de las visiones de los entrevistados convergen que las intervenciones en el eje familiar son nulas y más bien son acciones asistencialistas las que desarrollan cuando las personas están privadas de libertad. Conjuntamente, surge como cuestionamiento el rol de Gendarmería con y para con las familias de los internos, esto queda reflejado en la siguiente cita:

“El tema familia lo tenemos bastante deprivado, yo me atrevería a decir que no tenemos intervención familiar, lo que tenemos es básicamente un acercamiento de atención familiar mínima, pero no podríamos hablar de una intervención familiar. Y ahí hemos discutido ampliamente respecto a cuál es el rol de Gendarmería al respecto, enfocarnos en nuestros propios usuarios o extender su necesidad al grupo familiar. El sistema intramuros debería, por ejemplo hay una corriente que dice que el sistema intramuros debería trabajar solamente con la persona cuando esta cumpliendo y después de su cumplimiento ya no es tema de Gendarmería o al menos de intramuros y que debería corresponder a otras instancias, tal vez el Patronato” (E6).

Por último, cabe mencionar que el Complejo Penitenciario de Valparaíso cuenta con un programa de intervención integral de reinserción social del Ministerio del Interior, el cual se enfoca en la población penal con alto compromiso delictual, teniendo como objetivo favorecer el proceso de reinserción del condenado de forma gradual, a través del fortalecimiento de habilidades cognitivas, psicosociales, relacionales y laborales de los reclusos que participen de esta intervención integral. Cabe señalar que la implementación de este programa integral se ha instalado en tres unidades penales del país.

Respecto a este programa, se visualiza un cambio de mirada en el proceso de intervención que hasta hoy en día ha desarrollado gendarmería, lo cual es señalado por la mayoría de los entrevistados.

“Lo que hace Interior con Gendarmería es bastante revolucionario, en el sentido de que antes no se había hecho, trabajando desde el modelo de riesgo y necesidades y capacidad de respuesta. Eso es bastante novedoso pero creo que claramente hacia allá debiera ir un proceso de intervención” (E1).

Uno de los puntos más importantes de este programa es que se enfoca en reclusos con alto compromiso delictual, mientras que el resto de los programas tanto en las cárceles concesionadas como las tradicionales siguen estando abocados a reclusos de bajo compromiso delictual. La importancia de esto reside en que las personas con bajo compromiso delictual tendrían una mayor probabilidad de no caer nuevamente en delitos y de tener una reinserción social exitosa, aún sin que estos hayan pasado por intervenciones y talleres necesariamente. Esto significa un cambio cualitativo importante que colabora con la reducción de las tasas de victimización por reincidencia.

La contextualización general del programa del Ministerio del Interior queda reflejada en las citas de dos actores involucrados en él:

“Funciona con perfiles de alto compromiso delictivo, de alta probabilidad de reincidencia, lo cual es un poco distinto de lo que se hace en Chile que es como más de sentido común, de pensar más en los primerizos y eso” (E2).

“Permite cambiar el enfoque teórico con el cual nosotros trabajamos, cambiar los lineamientos en materia de poblaciones objetivos (...), estamos trabajando con la criminalidad más dura, es ahí donde se ponen las apuestas, entonces claramente hay diferencias entre un sistema y otro” (E4).

Otra ventaja que distingue a este programa de los otros, según la percepción de algunos entrevistados, es la relación que mantiene con el sistema penitenciario abierto. Mientras que en los programas que se establecen a partir de los lineamientos de Gendarmería los internos acceden a intervenciones, talleres y tratamientos mientras se encuentran cumpliendo sus condenas al interior de las cárceles, el Programa del Ministerio del interior permite que una continuidad de atención al usuario a medida que este accede

a beneficios intrapenitenciarios. De este modo se hace un seguimiento de la reinserción progresiva del usuario, pudiendo manejar situaciones detonadoras de conductas delictuales, en la medida que la persona se va reintegrando a su medio.

“Básicamente se genera una preparación en el usuario para el egreso y por eso se atiende en los últimos años de cumplimiento de condena y (...), tenemos la idea de que la intervención cruce la reja con el usuario, cuando sale a la calle. Cómo se logra eso: manteniendo el cumplimiento de condena en la calle por el medio de los beneficios intra-penitenciarios entonces lo que buscamos es, en la mayor medida posible, generar beneficios intra-penitenciarios para la gente y afuera de la unidad penal, en los CRS, tenemos instalados equipos de seguimiento que siguen trabajando en el cumplimiento de los objetivos de los planes tratamientos de cada sujeto pero cuando ya están en el medio libre, cuando están de vuelta en su casa. (...) Uno se empieza a topa con los problemas de interacción familiar con las tensiones que se generan cuando el tipo no encuentra empleo y no provee, y se disparan los elementos de riesgo más contextuales, claramente la reincidencia y el riesgo se concentra en los primeros 12 meses después del egreso entonces idealmente, nos interesa mantener la intervención en ese período crítico” (E2).

El cambio de perspectiva del programa, presenta desafíos importantes. Principalmente en este tipo de modalidades la actitud y predisposición de la persona se vuelve fundamental. Si no existe una voluntad desde el sujeto de reformular sus expectativas de vida fuera de la cárcel, es poco el impacto que un programa como este (o cualquier) otro puede tener sobre personas con alto o mediano compromiso delictual. Los beneficios a los que el programa permite acceder no guardan relación con una reducción de la condena o con replanteamientos de la misma. El acceso a sistemas semi-abiertos permite un contacto con su medio cotidiano, pero el sujeto se mantiene cumpliendo su condena y no se encuentra en libertad plena. Por lo mismo, los sujetos pueden cuestionar cuál es el beneficio que les otorga efectivamente este programa en relación a su condena y por lo mismo no tener una disposición a participar de manera efectiva en las intervenciones.

“El modelo en lo que pone el énfasis es en la voluntariedad del sujeto para el cambio, y ahí tenemos el problema, los sujetos dicen entonces ¿para qué? Yo participo pero con esto no me estoy asegurando una postulación para el permiso, entonces ¿para qué? se redujo la instrumentalización que era lo bueno, que era lo que queríamos nosotros, pero lo malo que eso impacto en qué tan deseable es para los sujetos recibir intervención, antes estaban muy llanos a recibir intervención, porque les permitía un acceso mucho más rápido a los permisos de salida, pero ahora que no están asociados directamente con los permisos de salidas, claro se generó un poco más de resistencia” (E6).

Por otra parte, según visiones de algunos actores, el programa afecta la situación de hacinamiento en las que se encuentran las cárceles estatales, ya que este requiere de espacios que las cárceles hoy en día no pueden brindar a los programas sin acentuar la situación de hacinamiento del recinto. Mientras no se solucionen la crisis de infraestructura que enfrenta el sistema carcelario de Chile hoy en día, la implementación de programas como este en más cárceles enfrenta serios desafíos.

“En las unidades en que trabajamos, claro, los módulos en que nosotros trabajamos no están hacinados, pero eso significa hacinarse a los demás” (E2).

V CONCLUSIONES

A la luz de la investigación realizada, en una primera instancia se concluye que desde la recuperación de la democracia hasta la actualidad, las decisiones tomadas por los distintos gobiernos, han estado orientada al enfoque represivo – policial, plegándose a la estrategia legitimada y demandada por la ciudadanía, observándose como hito de todos los gobiernos el aumento constante en presupuesto y dotación policial, que modernizó y fortaleció a instituciones como Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile. No obstante, desde la creación de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, se observan orientaciones más claras en materia de prevención del delito y reinserción social de las personas privadas de libertad, coordinadas principalmente por el Ministerio de Justicia e Interior, siendo Gendarmería el principal implementador del mandato en reinserción.

Así, desde el inicio del proceso de democratización de la década de 1990, se ha observado un avance en Política Pública en seguridad ciudadana, observando cambios en el discurso que ha ido progresivamente centrándose más bien en la violencia “común” siendo que a inicios de la democracia el eje era la violencia política y las violaciones a los derechos humanos. Aún así, durante el primer gobierno de la concertación se buscó establecer las bases burocrático – estructurales para guiar un plan integral en seguridad ciudadana, para así redefinir la problemática y las estrategias que guiaran el accionar público.

En tanto que las acciones de los gobiernos de Eduardo Frei y Ricardo Lagos, se caracterizaron principalmente por tener un carácter administrativo – legal, cuyo propósito consistió en crear organismos eficientes y competentes para la aplicación de las reformas impulsadas durante la época.

El gobierno de Eduardo Frei se destaca en el ámbito judicial por la implementación de la Reforma Procesal Penal, que se ejecutó en todo el país en el año 2005, uno de los efectos de ésta fue el aumento sostenido, principalmente durante los años 2005 -2008, de los reclusos con pena efectiva. No obstante, este aumento no sólo obedece a la implementación de la Reforma señalada, también a un conjunto de legislaciones que incentivaban los mecanismos de autoincriminación, la aceleración de los procesos, el endurecimiento de las penas para ciertos delitos, la obtención de condenas con mayor agilidad como también se facilitó la aplicación de la prisión preventiva.

En relación a las acciones públicas desplegadas por el ex presidente Ricardo Lagos, destaca la creación de la División de Seguridad Pública bajo el alero de la Subsecretaría del Interior y, en materia penitenciaria, el Programa de Infraestructura Penitenciaria. Éste implicó la ejecución de un modelo público – privado, es decir, un sistema mixto de administración penitenciaria, siendo Chile el quinto país en el mundo y el primero en América Latina en implementar este modelo. La implementación de este sistema mixto mantiene en el Estado la facultad indelegable de restringir los derechos de las personas, sin embargo el marco jurídico del país permite la incorporación de privados en el diseño, construcción, equipamiento y operación de varios servicios al interior de las cárceles.

Este modelo mixto de administración penitenciaria, permitió una mejora en las condiciones de habitabilidad, alimentación y salubridad de quienes residen en unidades penales concesionadas. No obstante, este programa tenía como principal objetivo contribuir a una de las principales crisis de las cárceles del país: el hacinamiento de los reclusos. Si bien en las estadísticas se observó que las unidades penales concesionadas no registran una sobreutilización de su capacidad, esto se debe a que en el contrato de concesiones se estableció que por cada día que se sobrepase el límite el Estado deberá pagar 100 UTM a la empresa concesionaria. Sin embargo, las unidades tradicionales mantienen altos niveles de

sobrepoblación y hacinamiento, por lo tanto, el Programa de Inversión en Infraestructura Penitenciaria, no permitió superar el déficit de plazas de reclusión, observándose, a diciembre del 2010, una sobrepoblación penal promedio de 48,8 por ciento en el subsistema cerrado.

Actualmente, sólo seis de los diez recintos programados se encuentran en operaciones, las estadísticas a diciembre del 2010 indicaban que sólo 21,7% de la población penal estaba reclusa en unidades penales concesionadas. El 78,3% restante se encontraba en el sistema tradicional, donde las regiones de Arica y Parinacota, Atacama y Valparaíso, presentaban niveles de hacinamiento, superando las plazas carcelarias en 102,9; 129 y 104,1 por ciento, respectivamente.

Al mismo tiempo, otro de los objetivos que planteó el Programa de Infraestructura Penitenciaria, fue contribuir en el desarrollo de un programa de rehabilitación para un importante porcentaje de la población penal. Esto permitió la incorporación de parámetros en materia de rehabilitación y reinserción social respecto a las unidades tradicionales, no siendo en sí misma la solución a los problemas en esta materia, principalmente porque el país no cuenta con una política pública en rehabilitación y reinserción social que permita entregar directrices para una política penitenciaria moderna, que de una mirada holística a la crisis del sistema. Pues no basta con sólo mejorar la capacidad y la infraestructura de los centros carcelarios sino existe una contraparte en referencia a la oferta programática y la cobertura.

Por otra parte, durante la administración de Ricardo Lagos se convocó el Primer Foro de Expertos a partir del cual nace la primera política pública de seguridad ciudadana, concretándose durante el gobierno de Michelle Bachelet, a través de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENPS), en la que se articularon distintos actores del Estado, a fin de abordar los fenómenos de la delincuencia y temor en toda sus dimensiones.

De esta manera, en el recorrido histórico, se visualizan como principales avances de los gobiernos de la Concertación el inicio de los Tribunales de Familia, Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, Reforma Procesal Penal, entre otras. Además, se estableció la División de Seguridad Ciudadana, se formuló la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y se dio inicio a programas en materia de prevención.

Actualmente, el gobierno de Sebastián Piñera, dio continuidad a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, a través del Plan Chile Seguro, el cual se plantea como objetivos 'ganar la batalla contra la delincuencia' y garantizar la seguridad pública. En este se observa la presencia de los principales ejes definidos en la estrategia, pero al mismo tiempo se incorpora la implementación del programa Barrio en Paz, la creación del Centro Estratégico del Análisis del Delito. Conjuntamente, se destaca en la actual administración la nueva institucionalidad del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Por otra parte, se concluye que desde el año 2006 cuando comienzan el modelo de mixto de administración penitenciaria, iniciando su funcionamiento las unidades penales concesionadas en seis regiones del país. El Estado chileno optó por este modelo porque no contaba con los recursos para invertir en el tipo de cárceles que querían construir, y buscaba una respuesta a las graves condiciones de hacinamiento. Sin embargo, como se observo en los datos secundarios, no se consideró la curva ascendente de la población penal, por tanto los penales concesionados no fueron una solución al hacinamiento y condiciones de habitabilidad de la población penal.

Conjuntamente, el inicio de este modelo conllevó que coexistieran dos ofertas programáticas en reinserción social, siendo éste el eje de análisis de estudio. De esta manera, se analizó la oferta programática del sistema concesionado y tradicional, de atención y asistencia. En relación a la primera,

que busca brindar condiciones de vida dignas a la población penal (alimentación, lavandería, control de plagas, etc.) que faciliten el ejercicio de los derechos no restringidos por la reclusión, en el caso del Complejo Penitenciario Rancagua, la existencia de estándares y la presencia de la Inspección Fiscal del MOP, permite supervisar y evaluar el cumplimiento de los productos y servicios, a través de los indicadores de gestión definidos en las bases de licitación. Si los fiscalizadores observan negligencia en los servicios de atención, la empresa concesionaria recibe una multa.

Un tercer ámbito de conclusiones, referidas específicamente a los dos casos analizados, se visualiza que el Complejo Penitenciario Valparaíso, al igual que en el resto de las unidades tradicionales del país, no se cumplen los estándares establecidos en las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, en cuanto a los servicios entregados por Gendarmería, tampoco existe una unidad del servicio o institución, que supervise y monitoree los indicadores de gestión asociados a los servicios básicos. En el caso de Rancagua, el cumplimiento de estándares esta dado por el contrato establecido y además existe la figura del inspector fiscal del Ministerio de Obras Públicas que supervisa el cumplimiento de indicadores, no obstante, como se señaló en este estudio, éstos responden más bien a mediciones cuantitativas que o dan cuenta de la efectividad de las intervenciones realizadas al interior de las unidades concesionadas.

En relación a la labor de asistencia, el diseño e implementación de unidades concesionadas, obligó al sistema tradicional a reformular la canasta de prestaciones básicas, concretándose en el documento: *“Modelos de Intervención para la reinserción social de los internos en recintos de Gendarmería de Chile”*, definiéndose las orientaciones básicas en materia de intervención, con un sustento teórico – legal para el operador penitenciario. De esta manera, cada interno condenado en algún recinto penal, debiese acceder a programas de capacitación laboral, desarrollo personal, atención psicosocial y de salud, entre otros, con el fin de atenuar “el efecto cárcel” o la contaminación criminógena que sufre el sujeto una vez ingresado al recinto penal, que produce tarde o temprano un deterioro psicosocial no sólo del interno sino que también de sus familias o cercanos.

Al analizar la oferta programática en reinserción social en ambas modalidades, no se constataron diferencias en su diseño, tanto en las unidades tradicionales y concesionadas existen programas que responden a los ejes: educación y cultura; capacitación y laboral e intervención psicosocial. No obstante, la falta de análisis exhaustivo de estas acciones públicas no ha permitido conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos en materia de rehabilitación y reinserción social.

Respecto a los casos analizados, en el Complejo Penitenciario Valparaíso en materia de educación se observó, una mayor oferta a la población penal, pues al interior de la unidad se encuentran instalados tres establecimientos educacionales, los cuales no sólo permiten a los internos nivelar sus estudios de enseñanza básica y media, también cursar especialidades técnicas con certificación acreditada. Actualmente, del universo de la población penal (3.539) 41% de los internos accede a nivelación educativa.

En relación al Complejo Penitenciario Rancagua, éste cuenta con un establecimiento educacional al interior, que sólo brinda nivelación en enseñanza básica y media, no existiendo oferta en especialidades técnicas como en la unidad de Valparaíso. La población penal que accede a nivelación es de 477 alumnos, representando un 24,1 por ciento del total de internos/as.

Por otra parte, se observó que la actividad laboral predominante en ambos penales, son las labores independientes, principalmente referida a los trabajos artesanales. No obstante, aquellos internos que

desarrollan esta actividad en la unidad de Valparaíso representan el 76,1 por ciento de los 870 trabajadores, y en el Complejo de Rancagua sólo el 59 por ciento de 379 internos que desarrollan una actividad laboral.

En este mismo eje, la principal diferencia observada refiere a la cantidad de internos que accede a ofertas laborales de privados, sólo 5 internos trabajan bajo esa modalidad en la cárcel de Valparaíso, en cambio en el establecimiento de Rancagua son 156 personas (mujeres y hombres) que se desempeñan con un privado. Esto se debe principalmente a que en el marco del Programa de Reinserción Social de las unidades concesionadas se contratan internos para desarrollar labores de mantenimiento, capacitándolos en los oficios que se requieran. Un ejemplo de ello, es el servicio de alimentación a cargo del operador SIGES, quien contrata a internos para las labores de manipulación de alimento, siendo capacitados no sólo en el proceso productivo también en formación general para el trabajo, entre otros.

Respecto a las intervenciones psicosociales, sólo se obtuvo información del Programa Nacional de residencias transitorias para niños y niñas con sus madres privadas de libertad, los dos casos analizados no presentan diferencias en el acceso y las intervenciones realizadas, principalmente por el sistema de subvenciones para las instituciones colaboradoras de SENAME.

En relación a las diferencias observadas en la oferta programática de este eje, refiere que el Complejo Penitenciario de Valparaíso, actualmente cuenta con el “Programa de reinserción social de personas condenadas por infracción a la ley penal”, del Ministerio del Interior, realizando las intervenciones con una población con mediano y alto compromiso delictual. El trabajo realizado está basado en el modelo de Bonta, el cual resalta las intervenciones en los factores dinámicos asociados a la comisión del delito, arquetipo que es replicado en las unidades penales Colina I y II.

Al mismo tiempo, se observa como diferencia a nivel general de la oferta programática entre unidades concesionadas y tradicionales, el proceso burocrático y agilidad en cuanto a las intervenciones. Si bien ambas modalidades reciben las directrices generales desde Gendarmería, los profesionales de las unidades concesionadas deben tener la aprobación de dicho servicio público previa implementación de sus programas. Así a medida que la empresa concesionaria incorpore nuevos proyectos, éstos deben ser revisados y autorizados por Gendarmería, produciendo que el proceso sea lento y engorroso a la hora de garantizar los programas y talleres a los usuarios.

Otra diferencia que se observó entre las cárceles concesionadas y tradicionales refiere a que éstas tienen mayor capacidad para flexibilizar sus programas, ya que pueden hacer modificaciones a sus programas adaptándose al desarrollo y las necesidades de la comunidad penitenciaria en la medida que sea necesario, acciones que no pueden realizar de forma inmediata las unidades concesionadas, pues requieren autorización de Gendarmería.

Así, dada la inflexibilidad en esta materia del contrato de la concesión, se suman dificultades propias del sistema penitenciario, que involucra a ambas modalidades, referidos principalmente a los constantes cambios en la composición de la población penal desafiando los lineamientos conceptuales y prácticos de los diferentes estamentos involucrados en materia de rehabilitación y reinserción. En este sentido, el sistema tradicional sigue teniendo una ventaja frente a su par concesionado por la mayor capacidad de reacción y adaptabilidad.

Por otra parte, una diferencia significativa en ambas modalidades y que se presenta como una ventaja para los recintos concesionados frente a los tradicionales, es la presencia de un Inspector Fiscal del MOP,

quien supervisa y fiscaliza el cumplimiento del contrato de la empresa concesionaria. No obstante, esta inspección, sigue siendo netamente cuantitativa y no asegura una mejor calidad en el sistema concesionado.

Pese al análisis de la unidad penal tradicional y concesionada, la actual oferta programática, no sólo es escasa para satisfacer al universo de la población penal del subsistema cerrado, sino que carece de intervenciones sólidas, pues la falta de recursos no sólo afecta la calidad de las intervenciones realizadas, sino que dificulta que los programas efectuados logren la integralidad, es decir, que se aborden distintos ámbitos de intervención de forma paralela, lo que es necesario para un adecuado proceso de reinserción social. Conjuntamente, el quehacer profesional se ve limitado, principalmente por la entrega de informes sociales para los procesos de libertad condicional, beneficios intrapenitenciarios y visitas especiales, entre otros.

Al mismo tiempo, no se visualiza articulación entre los distintos actores involucrados en la gestión penitenciaria y actividades desarrolladas, a esto se suma la nula articulación entre los distintos subsistemas del “modelo ideal” de Circuito de Reinserción Social, que debiese permitir una continuidad en el tratamiento penitenciario del condenado, propendiendo a la reintegración exitosa una vez egresado/a del sistema.

Por otra parte, se concluye que, actualmente se desconocen resultados e impactos que indiquen si la incorporación de privados contribuye en las mejoras en rehabilitación y reinserción social de reclusos que cumplen sus condenas en unidades penales concesionadas. No hay claridad si la oferta programática de dichas unidades realmente aumentan las probabilidades de reintegración, si bien, en las Base de Licitación del Grupo 1, están definidos los estándares de las actividades realizadas, los indicadores asociados a ellas, siguen una lógica cuantitativa de evaluación no observándose instrumentos de medición en la dimensión de calidad, que permitan evaluar la capacidad del concesionario para responder de manera rápida y directa a las necesidades de los internos, y a la reinserción social de ellos.

Así hoy en día, en ambas modalidades, hay una clara tendencia a la construcción de indicadores en los ámbitos de insumos y procesos, no visualizándose en términos de productos, resultados e impacto, que permitan ver si el resultado de las acciones diseñadas e implementadas por el servicio, significan un mejoramiento en la habitabilidad de las condiciones objetivas y están contribuyendo a la reinserción social de la población penal. Tampoco existen evaluaciones formales de carácter cualitativo ni de resultados en ninguno de los dos modelos.

A la luz de este estudio de casos, una quinta conclusión refiere que, de las cuatro dimensiones que debiesen ser parte de un sistema de indicadores: eficiencia, eficacia, economía y calidad, sólo se observan presencia de las dos primeras, por tanto, no es factible observar mediciones de la institución respecto a su capacidad de movilizar adecuadamente sus recursos financieros para lograr el cumplimiento de sus objetivos, como tampoco indicadores que den cuenta de la capacidad de la institución por responder en forma consistente, rápida y directa a las necesidades de la población penal, a través de mediciones indirectas que permitan mejorar los atributos y características de los productos como de mediciones directas, para evaluar el grado de satisfacción de los usuarios.

Una sexta conclusión refiere a que se observa más bien herramientas que entregan información cuantitativa otorgando datos más bien de cobertura respecto a los procesos generados por la institución, sin cubrir los aspectos cualitativos, siendo esto la principal debilidad, pues no permite tomar las medidas correctivas necesarias para mejorar las acciones en materia de asistencia y atención implementadas por

Gendarmería. Al mismo tiempo, es relevante ver y conocer las necesidades de los beneficiarios, cuestionado las creencias y valores que rigen hoy en día a la institución, que no permiten innovar y aprovechar las competencias y activos estratégicos del servicio.

Finalmente, pese a que en la misión y Ley Orgánica de Gendarmería de Chile se plantea como fin primordial la custodia, atención y asistencia, hoy en día se cuestiona la operatividad de estas tres funciones, que lo obliga a actuar por una parte como ente que debe velar por el cumplimiento de la pena y al mismo tiempo como servicio que debe contribuir a la reinserción social de los sujetos. Si bien no son excluyentes, y hasta hoy en día ha funcionado así, se observa que en términos operativos el servicio no ha sido capaz de cumplir de forma eficiente y eficaz sus funciones definidas por ley. Por lo mismo, es primordial identificar las ventajas competitivas de la institución, a fin de tener mayor precisión para el diseño y planificación de acciones coherentes con las necesidades de los usuarios, colaborando a una sociedad más segura a través del cumplimiento eficaz de las sanciones dictadas por el poder judicial, contribuyendo en la disminución de los índices de inseguridad y victimización de la ciudadanía.

En este contexto, en cuanto a ¿Cuáles de los tres ejes que guían el accionar de gendarmería es factible concesionar y dejar en manos de privados? se debe señalar que las percepciones de los actores responden más bien a opiniones sin un fundamento técnico y sólido, dado la falta de evaluaciones en ambas modalidades.

En cuanto a las labores de custodia, es una función del Estado, y es Gendarmería quien tiene la facultad para resguardar el cuidado efectivo de la población que se encuentre en prisión preventiva y /o condenada. Por lo tanto, es un eje que debe ser mantenido en este servicio o en una institución pública, pues el marco legal chileno establece que es una facultad del Estado velar por la seguridad nacional de todos los chilenos. En relación a las labores de atención, se ha demostrado que la empresa privada es más eficiente en la entrega de los servicios que Gendarmería, permitiendo cumplir con estándares que aseguran las condiciones mínimas de habitabilidad de una persona privada de libertad, por tanto, la posibilidad de seguir concesionando servicios de alimentación, lavandería, aseo y control de plagas, no es cuestionado dada la operatividad y eficiencia de la empresa privada en la entrega de dichos servicios.

Por otra parte, el eje de asistencia fue uno de los ejes que guió la pregunta de investigación de este estudio ***¿es conveniente dejar en manos de privados la rehabilitación de los reclusos, cuando ésta es una responsabilidad del sector público?*** Producto de la ausencia de evaluaciones de las modalidades de administración directa y concesionada, los distintos actores involucrados en la oferta programática de reinserción social, coinciden que es difícil realizar un juicio respecto a la pregunta que guió esta investigación. No obstante, si bien se optó por concesionar, porque el Estado chileno no tenía los recursos para realizar una inversión en materia de infraestructura frente la crisis del sistema penitenciario, se mantiene aún el cuestionamiento porque no se pensó sólo en concesionar los servicios de atención, dejando en manos del servicio público la asistencia, como se hizo con la vigilancia. Si bien, hoy en día es Gendarmería quien desarrolla esta tarea y es coherente con lo establecido en su Ley Orgánica, el funcionamiento del sistema ha dado cuenta de que no ha tendido de forma eficaz a los procesos de rehabilitación y reinserción social de quienes se encuentran privado de libertad.

V.I RECOMENDACIONES

Se establecen 4 líneas de recomendaciones referidas a:

1. Se recomienda que la función de asistencia debe ser parte de un organismo público, que este a cargo de los procesos de rehabilitación y reinserción social de la población condenada, potenciando las ventajas competitivas y la especialización de dicho servicio y los profesionales que lo componen. Al mismo tiempo, debe supervisar y monitorear cumplimiento de la provisión de servicios penitenciarios y reinserción social entregados a la población penal. Esto se torna relevante, pues hasta hoy en día la política en la materia y su énfasis presupuestario ha estado puesta en un sistema punitivo, orientado al control y seguridad.

Por tanto, si no existe una reestructuración del servicio y más aún una distribución de su presupuesto, pues como es de conocimiento público, que hoy en materia de reinserción social es exiguo, por tanto no permite responder a las necesidades de la población y de forma verdadera contribuir a la reinserción social. De esta manera, se debe reconocer la necesidad un aumento de profesionales que sean altamente especializados en la materia, así se sugiere inyectar mayores recursos económicos al servicio público, a fin de acrecentar la dotación de profesionales, mejorar sus competencias y potenciar la expertiz adquirida durante los años trabajados en el servicio.

2. Se recomienda la creación de un indicador de reinserción social, y no basar este proceso sólo en indicadores de reincidencia, ya que pueden producir conclusiones y proyecciones erróneas respecto al proceso de (re) integración de los penados, dado que los indicadores de reincidencia no constituyen instrumentos orientadores de las intervenciones que requieren la población penal, sólo refieren a si la persona luego de egresada del sistema cometió un nuevo delito por el cual ha sido formalizado y/o condenado, pero no dice nada respecto a la (re) integración comunitaria, familiar, educativa y laboral de la persona. Por lo tanto, se requiere de un indicador que permita evaluar si las intervenciones a las que ha accedido la población penal ha permitido desarrollar conductas que permitan la (re) articulación con los vínculos afectivos y redes sociales e institucionales, y además acorde a las normales legales y convencionales estipuladas en el marco jurídico chileno. Por lo mismo, en el actual contexto de evaluación respecto a la gestión penitenciaria es primordial incorporar indicadores en los ámbitos de control de resultados e impacto y en la dimensión de calidad, tanto en los establecimiento penitenciarios tradicionales como concesionados.

3. Se recomienda la creación de un instrumento que permita cuantificar aquellas variables en las unidades tradicionales, pues resulta complejo cuantificar el gasto mensual por recluso en una unidad tradicional, pues hay variables que deben ser medidas que puede resultar dificultoso, por ejemplo, la alimentación que ingresan los familiares de los internos. Esto se torna relevante, pues el tema de los costos asociados en ambas modalidades, ha sido motivo de múltiples discusiones entre los diversos actores de la sociedad. La estimación del gasto 2011 realizada por la Oficina de planificación y presupuesto del Ministerio de Justicia, si bien permite tener un dato certero del gasto mensual por interno en una unidad concesionada, no nos permite concluir si efectivamente es más costoso que una unidad tradicional

4. Por otra parte, se recomienda trabajar en medidas enfocadas en la coordinación intersectorial de los actores, en la especialización de la oferta programática, en la entrega de subsidios y/o créditos para el inicio de una actividad laboral. Asimismo se debe fomentar la participación de privados para la

contratación de ex - reclusos en sus sectores productivos. Estas acciones de coordinación entre los distintos actores e instituciones involucradas resultan primordiales en el subsistema post penitenciario, teniendo como desafío ampliar la mirada de la reinserción social, pues ésta no se logra sólo con la eliminación de antecedentes penales.

De esta manera, las acciones coordinadas de las instituciones en los tres subsistemas contribuirán a un régimen penitenciario integral que respete los pactos internacionales de derechos humanos y favorezca la reinserción social. Estas medidas fortalecerán la igualdad en la sociedad y los principios básicos de un Estado democrático.

Así, si se busca contribuir a la seguridad ciudadana desde la aplicación eficaz de las penas y reinserción social de la población, se debe avanzar hacia una política penitenciaria moderna integral no sólo en el diseño de infraestructura penal, puesto que quedo demostrado que el aumento sostenido de la población penal y las deficiencias de infraestructuras, no pueden solucionarse únicamente con la construcción de más cárceles. Más aún cuando las características de la población penal no requieren de establecimientos de alta seguridad, por lo mismo, el Programa de Infraestructura Penitenciaria, debiese haber sido diseñado y licitado en modalidad de Centro de Estudios y Trabajo (CET), con el objetivo de propender de manera efectiva a la reinserción social.

VI REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- *Adimark & Paz Ciudadana (2010): "Encuesta de Victimización".* Santiago, 10 de Agosto de 2010.
- *Anguera, Maria Teresa; Arnau, Jaime y Otros. "Métodos de Investigación en Psicología".* Metodología de las Ciencias del Comportamiento. Editorial Síntesis Psicología. 1995.
- *Aylwin, A., P. "Discurso presidencial 21 de mayo 1990 y 1993".*
- *Bachellete, M. "Discurso presidencial 21 de mayo 2006, 2007, 2008 y 2009".*
- *Castillo, Beatriz & Lara, Francisca (2007): "El trabajo de los reclusos en el Complejo Penitenciario Concesionado de Rancagua",* Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- *Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales (2002): "Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile".*
- *Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales (2010): "Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile".*
- *Cereceda, T. L: "Rehabilitación y Reinserción: una visión sociológica".* Instituto de Sociología; Universidad Católica de Chile.
- *CIDH: "Relatoría de las personas privadas de libertad concluye su visita a Chile",* Santiago, 28 de agosto de 2008, comunicado de prensa 39/08
- *CIDH: "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas". RESOLUCIÓN 1/08. OEA.*
- *Consejo para la Reforma Penitenciaria (2010): "Recomendaciones para una nueva política penitenciaria".*
- *Dammert, L. y Díaz, J (2005): "Cárceles Privadas: ¿Modelo de Gestión Penitenciaria o Inversión Inmobiliaria?".*FLACSO-Chile, Programa de Seguridad y Ciudadanía, Observatorio, septiembre Nº 5, Santiago.
- *Dammert, L., González, P., Montt, C., Salazar, F. (2010): "Crimen e Inseguridad: Indicadores para las Américas".* Proyecto Violencia y Criminalidad en América Latina y el Caribe. FLACSO – CHILE & BID.
- *Decreto Justicia- 518/98: "Reglamento de Establecimientos Penitenciarios".* De la capacitación y el trabajo penitenciario. Identificación de la Norma: DTO-518. Promulgada el 22 de Mayo de 1998.
- *DIPRES. "Informe de las Finanzas Públicas 2000 -2009".*
- *DIPRES. "Informe de las Finanzas Públicas 1990 -1999".*
- *División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile (2004): "Política Nacional de Seguridad Ciudadana".* Santiago, octubre.
- *Espinoza, O. & Martínez, F. (2009): "Cárceles concesionadas en Chile: ¿El camino a la privatización?"* Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile. En: Debates Penitenciarios, Revista Electrónica Nº 9. Área de Estudios Penitenciarios, Junio.
- *Frei, E. "Discurso presidencial 21 de mayo 1994 y 1999".*
- *Frühling, H & Sandoval. L (1997): "Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago".* Estudios Públicos nº 68. CEP. Santiago.
- *Fundación Paz Ciudadana (2011): "Balance de la delincuencia 2010".*
- *Gendarmería de Chile: "Compendios Estadísticos 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010"*
- *Gendarmería de Chile (2010): "Estimación gasto por interno Sistema Penitenciario".*
- *Gendarmería de Chile, Subdirección Técnica (2010): "Memoria 2010: Programas y Acciones de Reinserción".*
- *Gendarmería de Chile, Subdirección Técnica (2011): "Orientaciones Técnicas 2011. Programas, Metas y Acciones de intervención en los Subsistemas Cerrado, Abierto y Postpenitenciario".*
- *Hofer, M. y Farren, D (2009): "Balance Penitenciario 2008".* Fundación Paz Ciudadana.
- *Horvitz, María Inés & Luppy Aguirre Bravo (2007). "El Derecho de Ejecución de Penas".* Material para curso e-learning Defensoría Penal Pública. Santiago, Centro de Estudios de la Justicia.

- *Instituto Nacional de Derechos Humanos (2010): “Informe Anual 2010: Situación de los Derechos Humanos en Chile”.*
- *Lagos, E., R. “Discurso presidencial 21 de mayo 2000 y 2005”.*
- *Landrove Díaz, Gerardo (1984). “Las Consecuencias Jurídicas del Delito”. 3ª edición. Barcelona, Bosch Casa Editorial S.A.*
- *Maldonado, M. (2010): “Oficio Nº 81”. Poder Judicial, Corte Suprema, Fiscalía. 20 de mayo 2010.*
- *Maldonado, M. (2009): “Informe de la Fiscal de la Corte Suprema Mónica Maldonado, presentado ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República”. Sesión del 1º de junio de 2009.*
- *Méndez O., Juan Tito (1994): “Asistencia y Tratamiento Intrapenitenciario”. Primera Jornada de Estudio sobre Organización Tratamiento y Reinserción en la Comunidad. Gendarmería de Chile, Dirección Regional Metropolitana, Octubre.*
- *Meny, Ives – Thoening, Jean-Claude (1992): “Las políticas Públicas, Capítulo III: El marco conceptual”, traducción de Francisco Morata, Editora Ariel Ciencia Política, Barcelona, España.*
- *Ministerio del Interior, Gobierno de Chile (2008): “Estrategias de Seguridad Pública”.*
- *Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2010): “Plan Chile Seguro”.*
- *Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2011): Estadísticas Policiales de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y Violencia Intrafamiliar del, segundo trimestre 2011.*
- *Ministerio de Justicia, Ministerio de Obras Públicas y Coordinación General de Concesiones (2001): “Bases de Licitación del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, Grupo 1”. Gobierno de Chile, Abril.*
- *Ministerio de Justicia, Oficina de Planificación y Presupuesto (2011): “Gasto por interno en unidades penales concesionadas, año 2011”.*
- *Ominami, C.; Maira, L.; Águila, E.; Durán, H.; Fernández, M., Jofré, R.; Martner, G.; Rivera E.; Urriola, R.; Varas, A.; Yopo, B. (2010): “Chile en la Concertación 1990 – 2010: Una mirada crítica, balance y perspectivas”. Tomo II.*
- *Pantoja, R (2010): “La evidencia empírica de reducción de la reincidencia delictiva, como herramienta para la seguridad pública y la integración social” Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile. En: Debates Penitenciarios, Revista Electrónica Nº 13. Área de Estudios Penitenciarios, Julio.*
- *Piñera, S. “Discurso presidencial 21 de mayo 2010 y 2011”.*
- *Programa de gobierno Patricio Aylwin Azócar (1989): “Concertación de partidos por la Democracia”.*
- *Programa de gobierno Eduardo Frei Ruiz- Tagle (1994).*
- *Programa de gobierno Ricardo Lagos Escobar (2000): “Para crecer con igualdad”.*
- *Programa de gobierno Michelle Bachelet (2006): “Estoy contigo”*
- *Programa de gobierno Sebastián Piñera Echenique (2010): “Para el cambio, el futuro y la esperanza”.*
- *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.*
- *Ruiz O. J: “Metodología de la Investigación Cualitativa” (1999). Universidad de Deusto Bilbao. España.*
- *Salazar, F & Fernández, G (2009): “El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile”. En: Carrión, F & Dammert M., (2009): “Economía Política de la Seguridad Ciudadana”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador) - Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).*

- *Serra, I (2011): “Modificación N 100 Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS 100” Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.*
- *Unidad de Investigación Criminológica (2004): “Establecimiento de la Misión y objetivos estratégicos institucionales”. Gendarmería de Chile.*
- *VII Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (2010), Santiago de Chile, 05 de abril de 2011.*
- *Williamson A., Bernardita (2003): “Políticas y Programas de Rehabilitación y Reinserción de Reclusos: Experiencia comparada y propuestas para Chile”. Fundación Minera Escondida – Fundación Paz Ciudadana.*

Referencias Bibliográficas Electrónicas

- *Bulnes, F (2010): “11 medidas para mejorar las condiciones de las cárceles”. En sitio web: <http://www.minjusticia.gob.cl/es/noticias-ministro/345.html>*
- *Contraloría General de la República, comisión investigadora de la Cámara de Diputados y documentos del Ministerio de Obras Públicas, (2010) Mercurio de Antofagasta [Internet], Chile, 23 de diciembre del 2010. En sitio web: http://www.mercurioantofagasta.cl/prontus4_noticias/site/artic/20101018/pags/20101018000517.html*
- *Torres, E & De la Puente, P (2001): “Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la Última Década”. Revista Mad. No.4. Mayo 2001. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. En sitio web: <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/04/paper01.htm>*

VII ANEXOS

VII.I ANEXO 1: DETALLE GASTO INTERNOS UNIDADES PENALES CONCESIONADAS

SUBSIDIOS OPERACIÓN AÑO 2011					
ESTABLECIMIENTO	SFO	PVI	PA	CSP	TOTAL
Alto Hospicio	\$ 3.822.712.067	\$ 1.246.429.163	\$ -	\$ 3.855.700	\$ 5.072.996.930
La Serena	\$ 3.822.712.067	\$ 1.127.559.835	\$ -	\$ -	\$ 4.950.271.902
Rancagua	\$ 3.822.712.067	\$ 1.345.944.148	\$ -	\$ 879.944.000	\$ 6.048.600.215
TOTAL GRUPO 1	\$ 11.468.136.201	\$ 3.719.933.146	\$ -	\$ 883.799.700	\$ 16.071.869.047
Santiago 1	\$ 3.168.718.968	\$ 2.346.695.661	\$ 94.616.365	\$ 1.393.291.300	\$ 7.003.322.294
Valdivia	\$ 3.168.719.020	\$ 737.744.260	\$ -	\$ -	\$ 3.906.463.280
Puerto Montt	\$ 3.168.719.020	\$ 761.137.853	\$ -	\$ -	\$ 3.929.856.873
TOTAL GRUPO 3	\$ 9.506.157.008	\$ 3.845.577.774	\$ 94.616.365	\$ 1.393.291.300	\$ 14.839.642.447
TOTAL SUBSIDIOS	\$ 20.974.293.209	\$ 7.565.510.920	\$ 94.616.365	\$ 2.277.091.000	\$ 30.911.511.494
TOTAL OPERACIÓN SUBTÍTULO 22		\$ 30.911.511.494			

GASTOS GENCHI OPERACIÓN AÑO 2011					
ESTABLECIMIENTO	Personal	Alimentación	SS Básicos	Otros Gastos	TOTAL
Alto Hospicio	\$ 4.083.733.128	\$ 15.562.337	\$ 437.960.859	\$ 22.599.311	\$ 4.559.855.635
La Serena	\$ 3.935.289.071	\$ 23.286.477	\$ 435.594.596	\$ 26.499.065	\$ 4.420.669.209
Rancagua	\$ 3.745.719.484	\$ 43.019.465	\$ 579.563.350	\$ 27.844.671	\$ 4.396.146.970
SUBTOTAL GRUPO 1	\$ 11.764.741.683	\$ 81.868.279	\$ 1.453.118.805	\$ 76.943.047	\$ 13.376.671.814
Santiago 1	\$ 3.557.173.133	\$ 2.260.000	\$ 713.531.371	\$ 28.882.859	\$ 4.301.847.363
Valdivia	\$ 3.220.112.781	\$ 19.120.272	\$ 368.077.959	\$ 8.257.464	\$ 3.615.568.476
Puerto Montt	\$ 2.930.431.487	\$ 27.997.629	\$ 499.804.833	\$ 33.233.248	\$ 3.491.467.197
SUBTOTAL GRUPO 3	\$ 9.707.717.401	\$ 49.377.901	\$ 1.581.414.163	\$ 70.373.571	\$ 11.408.883.036
TOTAL SUBSIDIOS	\$ 21.472.459.084	\$ 131.246.180	\$ 3.034.532.968	\$ 147.316.618	\$ 24.785.554.850
TOTAL OPERACIÓN SUBTÍTULO 22		\$ 21.472.459.084			
TOTAL OPERACIÓN SUBTÍTULO 22		\$ 3.313.095.766			

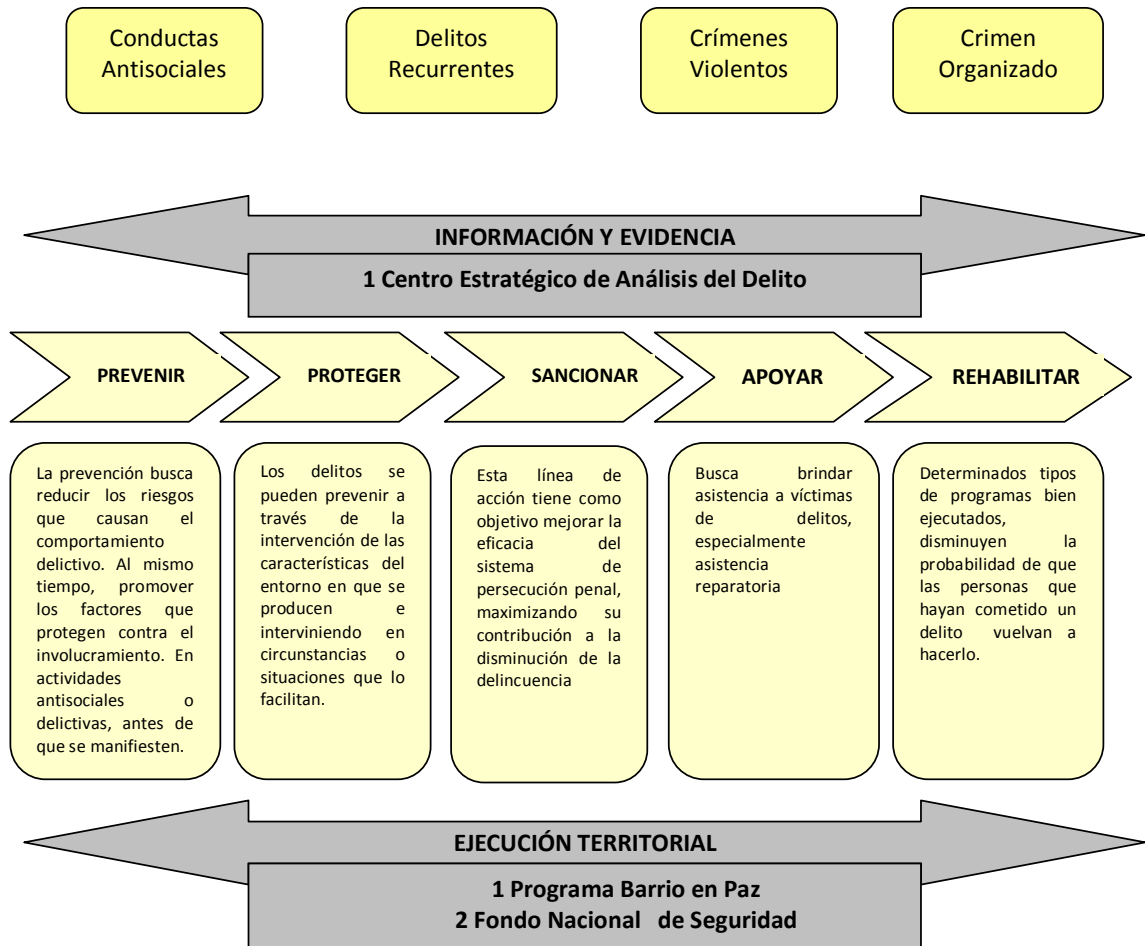
Fuente: División OPLAP, Oficina De Planificación y Presupuestos. Ministerio de Justicia, 2011

VII.II ANEXO 2: EJES DE ACCIÓN ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2006 – 2010

Ejes de acción	Propósito	Actores Gubernamentales involucrados
INSTITUCIONALIZACIÓN	Fortalecer las instituciones responsables de la Seguridad Pública, generar e implementar nuevas instancias de coordinación intersectorial que, evitando la duplicación de esfuerzos aislados y/o descoordinados.	M. Interior
INFORMACIÓN	Asegurar la eficiencia y eficacia de los recursos comprometidos a iniciativas de prevención y control. Poner a disposición de la ciudadanía información confiable de la evolución de la inseguridad y la delincuencia.	M. Interior; MinJus; MINEDUC; Carabineros; CONACE.
PREVENCIÓN	Articulación de un conjunto de acciones que abordan de manera integral las diversas causas o factores facilitadores del delito y el temor.	M. Interior; MinJus; Minvu; MINEDUC; Minsal; Mideplan; Mintrab; Sernam; Carabineros; CONACE; Chiledeportes; Conaset.
CONTROL Y SANCIÓN	Asegurar la eficacia y efectividad de las sanciones impuestas, perfeccionar los sistemas privativos y no privativos de libertad, además de construir nuevos penales y modernizar los controles fronterizos. Mejorar la eficacia de la acción policial y judicial.	M. Interior; MinJus; M. Público; Sernam; Carabineros; PDI; CONACE; Chiledeportes; Conaset.
REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL	Generar una oferta adecuada para el desarrollo de capacidades de emprendimiento, empleabilidad y capacitación, destinada a las personas que hayan cometido crimen o delito; crear oportunidades de tratamiento para aquellos infractores por consumo abusivo de alcohol y drogas.	M. Interior; MinJus; Mideplan; Mintrab; CONACE.
ASISTENCIA A VÍCTIMAS	Generar una oportuna y adecuada coordinación de las diversas reparticiones públicas que han impulsado iniciativas para aminorar el impacto negativo del delito sobre la vida de las personas, en particular en los casos de los delitos más graves y violentos.	M. Interior; MinJus; M. Público; MINEDUC; Minsal; Sernam.
PRINCIPIOS Y CRITERIOS TRANSVERSALES INTEGRALIDAD, FOCALIZACIÓN, COORDINACIÓN, TERRITORIALIDAD, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN		

Fuente: Elaboración propia en base a Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010.

VII.III ANEXO 3: PLAN CHILE SEGURO



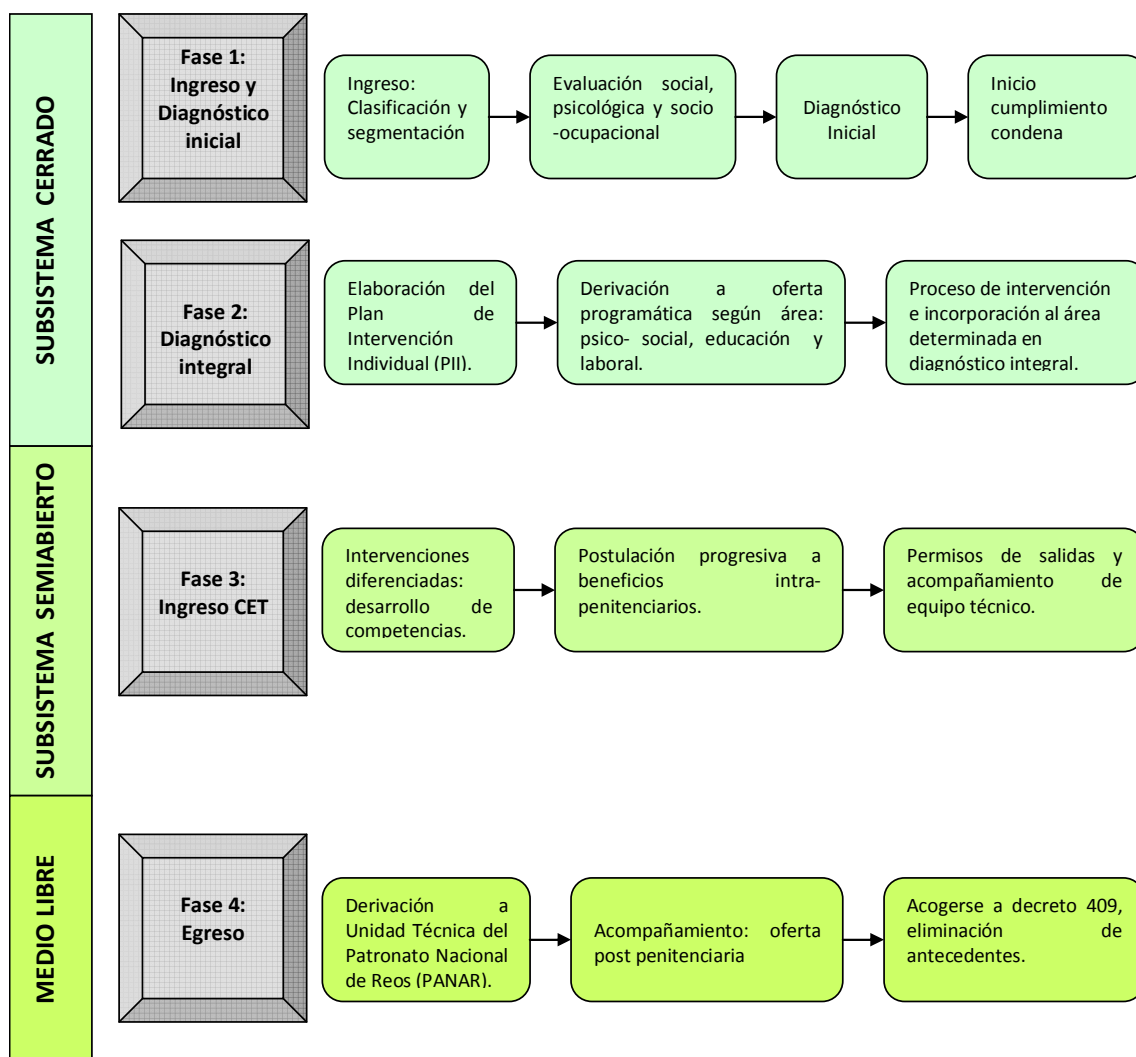
Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Plan de Seguridad Pública 2010 - 2014.

VII.IV ANEXO 4: PLAN 11 MEDIDAS CARCELARIAS

MEDIDAS	ACCIONES
Primera medida: colchones, frazadas, literas	<p>Compra de 23 mil colchones ignífugos por \$693.528.000 (15 mil cubren el déficit existente y 8 mil reponen igual número en mal estado). En proceso de distribución en penales tradicionales.</p> <p>Compra de 42.418 frazadas para renovar todo el stock de las cárceles tradicionales por \$385.000.000 (19.220 frazadas compradas y distribuidas y el saldo en proceso de compra).</p> <p>Fabricación de 4 mil literas en los CET de tres penales, por \$228.523.000 (2.275 fabricadas y en distribución y 1.725 en proceso de fabricación).</p>
Segunda medida: mejoras en la alimentación de condenados e imputados	<p>En proceso de compra de 42.098 pocillos plásticos con tapa: \$37.888.200.</p> <p>En proceso de compra 457 termos mantenedores de 35 litros (con capacidad para 70 raciones cada uno y 125 carros transportadores: \$127.175.300.</p> <p>Otros utensilios de cocina: \$81.657.000.</p>
Tercera medida: mejoramiento en materia sanitaria y sistema de luminarias	<p>Reparación, renovación y mejoramiento de baños e instalaciones sanitarias de los internos y personal de Gendarmería en todas las unidades penales tradicionales: \$944.000.000 (\$472.000.000 este año y 472.000.000 en 2011).</p> <p>Reparación y reposición de baños en la ex Penitenciaría de Santiago: \$260.057.166.</p> <p>Adquisición de luminarias: \$17.905.000 (reposición para todos los penales del país).</p>
Cuarta medida: aumento en las horas de desencierro	<p>Desencierro aumentó entre una a dos horas desde el 30 de agosto.</p> <p>Se instruyó que los internos tengan 9 horas efectivas fuera de sus celdas.</p>
Quinta medida: cuidado y salud en situaciones de emergencia	<p>Un paramédico en cada penal del país.</p> <p>Se definió un stock básico de medicamentos, materiales e insumos para situaciones de emergencia en todas las enfermerías de los penales: \$22.994.758.</p> <p>Se implementó sistema de comunicaciones internas, vía telefónica y radial, entre las enfermerías de todos los penales y los servicios de urgencia y ambulancias de los hospitales más cercanos. Se redistribuyeron los equipos de radio para dotar de éstos a todas las enfermerías.</p> <p>Un experto en prevención de riesgos por cada región del país (15).</p>
Sexta medida: mejoras en registro corporal a internos	<p>Convenios con universidades para aumentar cobertura en medicina general y especialidades en las enfermerías y hospitales penales. Está en vías de suscribirse un convenio con la Universidad Nacional Andrés Bello para el Hospital Penitenciario de Santiago.</p> <p>Nuevo trato a los internos con revisiones en lugares cerrados, con la presencia de personal capacitado, con indumentaria que garantice la higiene y en condiciones de respeto (modificación del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios).</p> <p>Capacitación al respecto a 40 funcionarios, quienes replicarán esta actividad en todo el país.</p>
Séptima medida: mejoras al sistema de visitas	<p>Techo y bancas en zonas de espera y de visitas en 36 penales del país. Al 30 de septiembre se han ejecutado obras en 29 cárceles de 10 regiones del país, por \$41.000.000.</p> <p>Línea 800 para solicitud de horas de visitas y de entrega de información a los familiares de los internos. Plan Piloto de este servicio en la Cárcel de San Miguel.</p> <p>Revisiones corporales y de los alimentos menos invasivas: adquisición entre 2010 y 2011 de 442 paletas de registro magnético, 123 sillas "boss" o de scanner, y 18 equipos de Rayos X: \$1.935.000.000.</p> <p>Ampliación al doble de la zona de visitas en ex Penitenciaría de Santiago: \$160.000.000.</p>
Octava medida: fortalecimiento de asesoría espiritual	<p>Sistema de registro, acreditación y entrega de credenciales para todos los capellanes, sacerdotes y pastores de las confesiones religiosas que prestan apoyo en los penales.</p> <p>Revisión de los distintos cuerpos normativos sobre asistencia religiosa, para facilitar acceso a los sacerdotes y pastores.</p> <p>Se estandarizaron procedimientos para celebración de misas, ritos y charlas.</p>
Novena medida: mejorar condiciones de liberación	<p>Ayuda a internos para dejar el penal al cumplir condena. Se modificó el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios para no exigir retiro a las 00.00 horas, sino opcional al día siguiente.</p> <p>Convenio con la Defensoría Penal Pública, para que acompañe la salida del interno y apoye coordinación con familiares.</p>
Décima medida: potenciamiento Centros de Educación y Trabajo (CET)	<p>Motivar utilización del total de las plazas existentes en los CET, de sistema semiabierto: al 25 de octubre estarán ocupadas las 733 plazas (594 ocupadas actualmente).</p> <p>Se diseñan las bases de licitación para suscribir en 2011 convenios entre empresas del sector privado y los CET.</p> <p>Se trabaja en modificaciones reglamentarias para garantizar la entrega de remuneraciones a los internos por su trabajo, además de libretas de ahorro, dineros de libre disposición, seguros de accidentes laborales y uso de excedentes para fines de reinserción.</p>
Undécima medida: seguridad al interior de los penales	<p>Instalación de sistemas de inhibición telefónica en la ex Penitenciaría, Colina I y Colina II: \$900.000.000.</p> <p>Test de droga a funcionarios de Gendarmería.</p> <p>Utilización intensiva de perros adiestrados en la detección de droga.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a discurso Felipe Bulnes, Ex Ministerio de Justicia, 15 de octubre 2010

VII.V ANEXO 5: CIRCUITO DE REINSERCIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración propia en base a documento: "Modelo de Intervención para la Reinserción Social de los internos en recintos de Gendarmería de Chile". Gendarmería de Chile, 2009.

