



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**MISIÓN REHABILITADORA DEL SISTEMA PATRONATOS LOCALES DE
REOS EN CHILE: FACTORES INSTITUCIONALES DESDE LA VISIÓN DE
LOS ACTORES.**

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

JAIME GERÓNIMO CISTERNAS CÉSPEDES

PROFESOR GUÍA:

ÁLVARO AGUSTÍN VÁSQUEZ VALDIVIA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

**MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER
MARCELA DEL CARMEN GUAJARDO OLEA**

**SANTIAGO DE CHILE
AÑO 2013**

El presente estudio de caso aborda la visión de los actores del sistema Patronatos locales de reos en relación a los factores institucionales que ellos distinguen como relevantes para proyectar potenciales mejorías de gestión en el área de su misión rehabilitadora concerniente a la atención psicosocial post-penitenciaria de población condenada por la justicia. En ese propósito, el análisis de las variables de mayor eficiencia tuvo como objetivo identificar, en la percepción de los propios operadores del sistema Patronatos locales de reos, las principales propuestas de mejoramiento que, de acuerdo a sus particulares experiencias y, en general, en el actual contexto de cambios que experimenta Gendarmería de Chile, identifican como los principales desafíos institucionales por emprender.

La elaboración del estudio de caso se realiza desarrollando una metodología investigativa de carácter cualitativo como forma de recolección, sistematización y análisis de los datos e información pesquisados. En específico, la producción de la investigación se fundamenta en la aplicación de una encuesta cuyo diseño se dirige a conocer el diagnóstico, visión y propuestas de los actores respecto de las dimensiones institucionales referidas a la normativa, organicidad y funcionamiento, capacidades, integración y coordinación y procedimientos de sus respectivos Patronatos locales de reos. Se realiza un total de ocho encuestas; cuatro a jefes y cuatro a profesionales de referencia de los Patronatos locales de reos de las ciudades de Santiago, Rancagua, Melipilla y Valparaíso.

Los principales hallazgos surgidos en el estudio de caso se relacionan con la apreciación transversal que los agentes distinguen respecto de ocho temáticas institucionales, las que pueden ser sintetizadas en dos de carácter positivo; la más importante, relativa a una positiva valoración de la creación de un Departamento post-penitenciario en Gendarmería de Chile, y una segunda, referida a la adecuada provisión de recursos financieros para gastos corrientes de funcionamiento. Una segunda línea de opinión, que puede ser categorizada como de críticas y propuestas estratégicas, profundiza en la necesidad de superar la manifiesta incoherencia entre normativa y misión del sistema Patronatos locales de reos; por una parte, y por otra, la ausencia de diálogo y coordinación entre los Patronatos locales de reos y los subsistemas cerrado (cárceles) y semiabierto (centros de reinserción social) de Gendarmería de Chile; lo anterior en un contexto en que los agentes entrevistados revelan una consensuada crítica a lo que establecen como la ausencia de una definición de usuario y de un modelo de intervención psicosocial.

Finalmente, los agentes públicos entrevistados proponen enfrentar aspectos deficitarios de la organicidad, funcionamiento y capacidades de los Patronatos locales de reos, los cuales aparecen como sintomáticos de la urgente necesidad de perfeccionar la política pública de asistencia social de personas en situación de cumplimiento penal. Aspectos definidos como limitantes se identifican como los relativos a recursos económicos para contar con un adecuado personal administrativo, técnico y profesional; suficiente infraestructura y equipamiento, y de modo importante, con los debidos recursos financieros para programas de rehabilitación psicosocial. No de otro modo, se hace posible el desarrollo de la misión y propósito institucional de los Patronatos locales de reos en cuanto rehabilitar personas que han sido condenadas por la justicia, cooperando así al fomento de una sociedad más segura.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
I. INTRODUCCIÓN	4.
1.1. Objetivo general	6.
1.2. Objetivos específicos	7.
II. MARCO CONCEPTUAL	8.
2.1. Los Patronatos locales de reos y su rol en la reinserción y rehabilitación de personas privadas de libertad	8.
2.2. Los subsistemas de Gendarmería de Chile	9.
2.3. El ciclo de cumplimiento penal y lo post-penitenciario	11.
2.4. Los beneficios intra-penitenciarios y la libertad condicional	13.
2.5. Los actores y condiciones de la concesión de los beneficios intra-penitenciarios y de la libertad condicional	14.
2.6. Descripción de los beneficios intra-penitenciarios	15.
2.7. La libertad condicional	16.
2.8. Condiciones o requisitos del interno para optar a los beneficios intra-penitenciarios y libertad condicional	17.
2.9. Compromisos que los penados deben mantener en el uso de los beneficios intra-penitenciarios y libertad condicional	17.
2.10. Los Patronatos locales de reos	18.
2.11. Entrega programática de rehabilitación desarrollados por los Patronatos locales de reos	19.
III. LA OPINIÓN DE LOS ACTORES DEL SISTEMA PATRONATO LOCALES DE REOS.	21.
3.1. Metodología	21.
3.1.1. Dimensiones contempladas para abordar la temática	21.
3.2. La visión de los actores sobre el sistema Patronato locales de reos	23.
3.2.1. Positiva valoración de la creación del Departamento post-penitenciario en Gendarmería de Chile	23.
3.2.2. Incoherencia entre normativa y misión y ausencia de diálogo (coordinación intra-institucional) en los subsistemas de Gendarmería de Chile	27.
3.2.3. Propuestas para una coordinación eficiente	31.
3.2.4. Crítica a la ausencia de una definición de usuario y de un modelo de intervención psicosocial	33.
3.2.5. Crítica al criterio de asignación de recursos. Reconocimiento de una adecuada provisión de recursos financieros para gastos corrientes de funcionamiento	38.
3.2.6. Crítica al criterio de asignación de recursos. El personal a honorarios	41.
3.2.7. Crítica al criterio de asignación de recursos. Deficiente infraestructura	43.
3.2.8. Crítica a la asignación de recursos. La inequidad en la distribución de recursos financieros para programas de rehabilitación	46.
IV. CONCLUSIONES	50.
V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59.

I. INTRODUCCIÓN.

Actualmente Gendarmería de Chile está experimentando una serie de cambios legales y normativos que apuntan a modernizar su gestión institucional con el objetivo declarado de hacer un uso más racional de la cárcel y de fortalecer las políticas de rehabilitación y reinserción social de quienes han sido condenados por la justicia. Este proceso de reestructuración de Gendarmería de Chile es el resultado del consenso político que ha logrado reorientar las políticas en el ámbito penal en Chile.

En este marco, se han aprobado o se encuentran en tramitación legislativa una serie de leyes que reformularán las prácticas de la ejecución penal. Algunas medidas, representan serios e innovadores esfuerzos políticos que, sin duda, han suscitado el apoyo transversal de los sectores representados en el poder legislativo, como son, por ejemplo, la reciente expulsión del territorio nacional de centenares de penados de nacionalidad peruana y boliviana; la reforma de la ley número 18.216 sobre medidas alternativas a la reclusión - la que introducirá elementos de tele-vigilancia por la vía de brazaletes electrónicos - ; y la creación de la figura del “indulto conmutativo”, que permitirá el término anticipado de la reclusión penal, beneficiando a miles de condenados con el acortamiento de sus penas hasta en un 30 %, entre otras medidas.

El impacto de las reformas es amplio y las exigencias que se imponen a las instituciones que trabajan en la temática de la seguridad pública son de alta relevancia política y social. Sin ir más lejos, las tres reformas citadas precedentemente significan para Gendarmería de Chile la atención de más de 50.000 personas, incidiendo, sin duda, en la reformulación de muchos de sus procesos internos.¹

En este mismo sentido, se vislumbra la existencia de políticas de reestructuración o cambios en la institucionalidad de los Patronatos locales de reos –organismos dirigidos centralizadamente por un Patronato Nacional de reos, dependiente de Gendarmería de Chile y del Ministerio de Justicia – como entidades territoriales donde se desarrollan a nivel local las políticas y programas emanadas desde el nivel central sobre rehabilitación y reinserción social de personas adultas que han sufrido penas privadas de libertad.

Efectivamente, en la actualidad se constata que los Patronatos locales de reos deben integrarse a los planes de modernización que Gendarmería implementa en diversas instancias de su institucionalidad. Si bien los PLR han servido tradicionalmente como entidades de carácter público, como organizaciones de reinserción social bajo una institucionalidad definida por una ley de 1943²; atendiendo, principalmente, a personas beneficiadas por la concesión de libertad

¹ *Corresponderá a los Ministerios de Justicia y de Hacienda, en el ejercicio de sus funciones y dentro del ámbito de sus competencias, formular y presentar al Presidente de la República una propuesta de rediseño de la institucionalidad en materia de reinserción social y rehabilitación de las personas sujetas a control penal. Artículo undécimo, Ley N°. 20.426. Moderniza Gendarmería de Chile incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria.* Santiago, 10 de marzo de 2010. Consultar en Portal web Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (En adelante BCNC): <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20426&idVersion=2010-03-20>

² Decreto-Ley Núm. 542. *Crea el Patronato Nacional de reos, con domicilio en Santiago, y los Patronatos de reos de la República.* Santiago, 5 de Febrero de 1943. En Portal web BCNC:

condicional, cuya ley y reglamentación data de 1925³; en fin, como sistema de control y apoyo a la reinserción social de personas condenadas por la justicia, su institucionalidad –necesariamente- debe ser revisada a efecto de que sus programas se desarrollen en una política pública coordinada, coherente y efectivamente integrada a los planes generales de fomento de la seguridad pública y no reincidencia delictual.

En específico, se espera que el sistema PLR experimente una revisión de su institucionalidad, por ejemplo, en cuanto a su efectiva capacidad de atención de distintas poblaciones objetivos que se mezclan en su oferta - demanda de servicios post-penitenciarios. Por otra parte, se aborde y defina, con criterios de gestión ajustados a la realidad, las efectivas capacidades de servicio que la institucionalidad de los PLR exhibe de cara a su actual normativa y misión. En esta perspectiva, por ejemplo, se aborde las tradicionales deficiencias que presenta en sus reconocidas limitaciones de infraestructura, personal y escasez de recursos, etc. En otras palabras, se resuelva la integración del sistema PLR al proceso de modernización que experimenta Gendarmería de Chile.

En particular, se espera que el sistema de atención post-penitenciaria de personas que han cumplido una pena carcelaria - o de aquellos que se encuentran en situación de cumplimiento, bajo responsabilidad de los denominados Patronatos locales de reos (PLR)⁴ administrados por Gendarmería de Chile-, experimente, igualmente, cambios o modificaciones sustanciales en su forma tradicional de trabajo. Sea por la vía de la reformulación legal, o de otro carácter, el eventual replanteamiento institucional de los PLR debe ser entendido en el contexto del impacto de las reformas legales que se encuentran afectando actualmente al sistema de ejecución penal.

Lo anterior sugiere que las autoridades del Ministerio de Justicia, y Gendarmería de Chile en particular, deban diseñar e implementar a corto plazo innovaciones en el área específica del trabajo relativo a rehabilitación social que se desarrolla en los PLR del país. Ya sea por el aumento de la población que se espera acuda a estos centros; o por la sentida necesidad de especialización del servicio que se presta a la población condenada en este medio post-penitenciario; sea mediante reformas legales y normativas o introduciendo sólo rectificaciones y/o nuevas estrategias que aumenten las capacidades de la institucionalidad de los PLR; lo cierto parece ser que la política pública de rehabilitación social llevada adelante por aquella entidad enfrentará cambios sustantivos que merecen ser pensados a la luz de la experiencia, visiones y propuestas de los agentes que han trabajado por años en esta institución.

En esta perspectiva, las autoridades de Gendarmería de Chile han manifestado el interés de diseñar las bases político-institucionales para el desarrollo o creación de una nueva entidad, tentativamente denominada Departamento Post-Penitenciario, dependiente de Gendarmería de Chile, que se haga cargo del área post-penitenciaria en su conjunto. En la actualidad, esta expresión de voluntad ha sido desarrollada a un nivel inicial de diseño, al punto que no permite

http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/transparencia/ley20285/doc_2009/normativa/doc/DTO_542.pdf.

³ Decreto-Ley Número 321. *Establece la libertad condicional para los penados*. Santiago, 10 de marzo de 1925). Consultar en Portal web BCNC: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5979>

⁴ PLR. En adelante utilizaremos esta abreviatura para referirnos, en singular o plural, al término “Patronatos locales de reos”.

visualizar su implementación como un plan institucional de reformulación del sistema post-penitenciario. Como consecuencia - y no existiendo claridad del rumbo que tomarán las decisiones - se ha instalado en la discusión la posibilidad de revisar y superar institucionalmente la existencia del sistema PLR. - como ya se ha expresado - definida como una corporación público-privada que se hace cargo de la política pública post-penitenciaria desde 1943, tradicionalmente, colaborado en la asistencia, control y rehabilitación de personas condenadas.

En el contexto de reforma señalado anteriormente cabe preguntarse si la eventual nueva institucionalidad post-penitenciaria o las reformulaciones que se propongan a la actual del sistema PLR contemplarán adecuadamente todos aquellos requerimientos necesarios para que el servicio de rehabilitación y reinserción social de personas condenadas enfrente exitosamente el proceso de cambio de situación o escenario, esto es, a efecto de lograr el cumplimiento efectivo de la misión y propósito de esta política pública específica en el nuevo contexto de reformas introducidas al sistema penitenciario. En otras palabras, asumimos que para que este cambio sea un buen cambio, se deben identificar ciertos elementos fundamentales como condicionantes de una implementación eficaz de las innovaciones. De este modo, la siguiente pregunta adquiere una especial relevancia: ¿cuáles son las condiciones que se requieren para que esta nueva eventual institucionalidad post penitenciaria o la actual – como resulte que se decida mantenerla - opere eficiente y eficazmente?

La nueva política pública post-penitenciaria, por cierto, deberá tener en cuenta la experiencia de los últimos años en lo que se refiere al desarrollo de los tradicionales programas de los PLR, así como todo lo relacionado en torno al trabajo de rehabilitación social con la población objetivo a quienes se dirige este servicio específico. Por tanto, en el nuevo contexto institucional de Gendarmería de Chile no deja de ser importante, y pertinente, preguntarse ¿qué condiciones se debería tener en cuenta para que los posibles continuadores institucionales del sistema PLR operen eficientemente - con igual o mejor disposición,- los programas sociales que han estado entregando tradicionalmente? ¿Qué se necesitará para que el trabajo psicosocial de rehabilitación de condenados continúe siendo un servicio relevante en las nuevas condiciones en que se planteará esta política pública?

Es en esta área donde se sitúa la contribución que el presente estudio de caso pretende desarrollar, recogiendo las visiones y recomendaciones que los operadores o agentes públicos, quienes han trabajado por años en esta área específica, sugieren tener presente a la hora de introducir reformas o diseñar una nueva institucionalidad post-penitenciaria como continuadora del trabajo de los PLR, administrados por Gendarmería de Chile.

1.1. Objetivo general.

- Establecer y analizar la visión de los actores sobre los factores institucionales que permitan una mayor eficiencia en el cumplimiento de la misión rehabilitadora de los PLR administrados por Gendarmería de Chile.

1.2. Objetivos específicos.

- Describir los principales procesos de atención de la población objetivo a través de los programas, proyectos o servicios que ofrece el sistema Patronato local de reos.

- Establecer e identificar las propuestas de mejoramiento de los PLR que sustentan los actores que operan en los PLR.

- Analizar la percepción de los operadores del sistema PLR respecto de la efectividad de la normativa, competencias institucionales y organicidad o funcionamiento, en términos de la misión encomendada como servicio público.

La elaboración del Estudio de Caso se realiza a través de metodología investigativa de carácter cualitativo, utilizando entrevistas semi estructuradas como instrumentos de recolección de datos, los cuales son sistematizados y analizados mediante análisis de contenido cualitativo. Se realizaron ocho (8) entrevistas a representantes de Patronatos locales de reos de las ciudades Santiago, Melipilla, Rancagua y Valparaíso. El análisis de las entrevistas se realizó mediante el uso de categorías predefinidas, provenientes del marco conceptual y utilizando para ello la operacionalización de objetivos.

II. MARCO CONCEPTUAL.

Las políticas públicas de reinserción y rehabilitación social por medio de los Patronatos locales de reos en Chile

2.1. Los Patronatos locales de reos y su rol en la reinserción y rehabilitación de personas privadas de libertad.

El sistema PLR corresponde a una entidad que actúa en el complejo mundo de la ejecución penal, es decir, en la acción del poder del Estado que penaliza las conductas criminales de acuerdo al imperio de las leyes y el derecho.

En Chile, constitucionalmente – como poder independiente – corresponde a los tribunales de justicia la facultad exclusiva de dictar sentencias; en tanto al Ministerio de Justicia – dependiente del poder Ejecutivo – se le asigna, entre otras, la tarea de mantener la estructura que permite el adecuado funcionamiento administrativo de los diversos tribunales del país; así como la organización, mantención y adecuado funcionamiento de la administración penitenciaria, lo que realiza delegando estas funciones en el servicio público denominado Gendarmería de Chile.

Establecida su institucionalidad por Decreto supremo el 5 de febrero de 1943 durante la presidencia de Juan Antonio Ríos (1942-1946), el sistema PLR se constituye como una institución pública que tiene como misión colaborar en el área reinserción y rehabilitación de personas que cumplen, o han cumplido, una sentencia condenatoria de cualquier naturaleza jurídica. Dicho en palabras textuales de su normativa: *Prestar atención material y moral a los detenidos, a los condenados privados de libertad o en libertad condicional, a los egresados, a los ofendidos, y a sus familias, proporcionándoles medios de trabajo y procurándoles atención social, educacional, física, médica y cultural ...*⁵

La misión del sistema PLR en palabras simples, es colaborar en el proceso de reintegración social de las personas que han sido condenadas por la justicia. En teoría, a modo de población universo, su propósito institucional compromete, nada menos que a toda la población penal y a todos quienes hayan cumplido alguna vez una sentencia criminal. De esta manera, la institucionalidad pública de los PLR, mediante los fines mencionados, colabora en la reducción del circuito de la delincuencia y en el alcance de una sociedad con mayores índices de seguridad pública. En este sentido, debe considerarse complementariamente, que el sistema PLR debe servir a los fines del Decreto N° 409, conocido como de “eliminación de antecedentes penales”, al cual pueden adscribirse voluntariamente cualquier persona que haya cumplido una sentencia condenatoria de tipo judicial.⁶

⁵ Decreto-Ley Núm. 542. *Crea el Patronato Nacional de reos, con domicilio en Santiago, y los Patronatos de reos de la República.* Santiago, 5 de Febrero de 1943. Artículo 1°, letra a.

⁶ Dice el artículo 1 del Decreto N° 409: *Toda persona que haya sufrido cualquier clase de condena y reúna las condiciones que señala esta ley, tendrá derecho después de dos años de haber cumplido su pena, si es primera condena, y de cinco años, si ha sido condenado dos o más veces, a que por decreto supremo, de carácter confidencial, se le considere como si nunca hubiere delinquirado para todos los efectos legales y administrativos y se le indulten todas las penas accesorias a que estuviere condenado.* Beneficio que se obtiene con la condición, dice el Decreto citado, de haber estado en contacto con el Patronato de reos durante dos o cinco años, según sea el caso, y ser recomendado por este organismo. Decreto-ley núm. 409. *Establece normas relativas reos.* Santiago, 12 de Agosto de 1932. Consultar en Portal web BCNC:

http://www.registrocivil.cl/transparencia/marcoNormativo/DTO_LEY_409.pdf

En la actualidad - y cumplidos ya setenta años de la dictación del decreto de creación de los PLR-, en el contexto de la pertenencia de este servicio público a Gendarmería de Chile, se declara que el propósito específico de los PLR es *apoyar la reinserción social y brindar apoyo post-penitenciario a la población condenada que egresa al medio libre, mediante el desarrollo de acciones de control e intervención*⁷

Más allá de la trayectoria institucional señalada precedentemente, un análisis referente a las eventuales propuestas de cambios en la normativa de los PLR que sugieran los actores, requerirá precisar de mejor forma sus actuales componentes institucionales y caracterizar así su situación actual.

De este modo, y en una perspectiva de lo general a lo particular, se presentará una breve descripción de la institucionalidad referida a los PLR en el sistema de ejecución penal estructurado en torno a Gendarmería de Chile, servicio de la administración central del Estado en el que se desarrolla la política pública de reinserción social de carácter post-penitenciario que ofrece la entidad objeto del presente estudio de caso.

2.2. Los subsistemas de Gendarmería de Chile.

Para una mejor comprensión de la misión de Gendarmería de Chile, en referencia a las diversas poblaciones que están bajo su responsabilidad y, básicamente, para distinguir con claridad el propósito específico que los PLR desarrollan, revisaremos los diferentes sub-sistemas penitenciarios y los distintos tipos de establecimientos o unidades penales que existen en la institucionalidad de Gendarmería de Chile. De este modo, se distinguirá de mejor modo la calidad o definición de los tipos de población que es custodiada en cada uno de ellos.

De acuerdo a la misión de Gendarmería de Chile, y en el propósito de conocer su población objetivo, nos remitimos al propósito público, exclusivo y excluyente de su institucionalidad, cual es *la custodia de quienes se encuentran detenidos, procesados o condenados por mandato de los tribunales de justicia, proporcionándoles a estas personas, la oportunidad de tratamiento para disminuir las posibilidades de su reincidencia delictual*.⁸ Consecuentemente, la sentencia judicial involucra un tipo particular de cumplimiento penal, el cual es dictaminado por los tribunales de acuerdo, fundamentalmente, al tipo de delito cometido en relación directa con el prontuario (criminal) del individuo. En la práctica, la institucionalidad penitenciaria materializa el sistema de cumplimiento penal en los siguientes subsistemas.

⁷ *Síntesis ejecutiva. Programa Patronato Nacional de reos.* Elaborada por la Dirección de presupuestos. Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Junio de 2005. pág. 1. Ver en: www.dipres.gob.cl/595/articles-14946_doc_pdf.pdf

⁸ Según se señala, la misión institucional de Gendarmería de Chile es: *Contribuir a una sociedad más segura, garantizando el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las penas privativas o restrictivas de libertad a quienes los tribunales determinen, proporcionando a los afectados un trato digno, acorde a su calidad de persona humana y desarrollando programas de reinserción social que tiendan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual.* Ver web institucional Gendarmería de Chile, (2013), en: *Quiénes somos. Gendarmería de Chile:* http://www.gendarmeria.gov.cl/quienes_somos.jsp

a. **SUBSISTEMA CERRADO.** Abarca el conjunto de establecimientos penales, que en sus distintas definiciones administrativas o de seguridad posibilita la privación de libertad del delincuente en recintos carcelarios. Constituye la forma clásica de castigo penal, medida en tiempo de encierro, de acuerdo a la gravedad del delito cometido. Adicionalmente, el subsistema cerrado contempla la diferenciación jurídica proveniente del derecho procesal penal, posibilitando el encierro de: “Detenidos”, “Procesados” y “Condenados”. Sea cual fuera la calidad jurídica de la persona o el sexo de la misma, si es un adulto, éste estará bajo custodia en un recinto denominado “Centro de Detención preventiva” o “Centro de Cumplimiento penal”.

b. **SUBSISTEMA SEMI-ABIERTO.** Este ámbito del sistema penitenciario está conformado por las unidades o secciones penitenciarias donde los condenados, encontrándose privados de libertad, permanecen en un régimen especial de cumplimiento penal que les posibilita el acceso a actividades diarias y permanentes de capacitación y empleo. Los recintos abarcan, principalmente, a los denominados centros de Educación y Trabajo (CET) y a las Colonias penales.

c. **SUBSISTEMA ABIERTO.** Es la parte del sistema que administra todas aquellas modalidades de cumplimiento penal en un régimen de libertad o libertad parcial, en específico, aquellas definidas por la ley N° 18.216 sobre “Medidas alternativas a la privación de libertad”; contempla la medida de “libertad vigilada”, “remisión condicional de la pena” y “reclusión nocturna”. Los dos primeros tipos de penas son controlados genéricamente por los llamados “Centros de Reinserción Social” (CRS), centros que definidos como unidades penales propiamente, tienen a su cargo el control de registro de firmas de quienes fueron condenados a la pena de remisión condicional y, en forma importante, la atención, tratamiento y control de quienes son condenados a penas de libertad vigilada.

Igualmente, el sub-sistema abierto de Gendarmería de Chile, incluye además a la población que se encuentra haciendo uso de algún beneficio denominado “intra-penitenciario” (del ámbito de los centros de cumplimiento penal); beneficio al cual acceden los condenados en forma anticipada al cumplimiento temporal de su sentencia. Los beneficios tienen, en teoría, un carácter progresivo y se denominan: *salida esporádica, salida dominical, salida de fin de semana y salida controlada al medio libre.*⁹

De manera importante, el subsistema abierto tiene entre su población objeto de atención a un segmento de condenados que logra acceder al mayor beneficio del sistema penitenciario, es decir, la “libertad condicional”; beneficio que permite a la persona cumplir en libertad un saldo significativo del tiempo de encierro carcelario considerado originalmente en la sentencia de su condena (un tercio o hasta el 50% menos), obligándole solo a concurrir a una firma de control semanal a algún local o centro de Gendarmería de Chile, sea un Patronato local de reos, Centro de reinserción social o Centro de cumplimiento o detención penal.

⁹ Genéricamente, el conjunto de beneficios se asocia al “sistema de beneficios de salida controlada al medio libre”.

De importancia para nuestro estudio es señalar que los beneficiarios de libertad condicional deben acudir obligatoriamente a los Patronatos locales de reos de Gendarmería de Chile a efecto de control de firma, y eventualmente y bajo total libertad (o por propia voluntad), en el caso adherir a alguna actividad o proyecto de reinserción y tratamiento psicosocial de rehabilitación social. De hecho, por ley, los condenados en situación de libertad condicional constituyen por definición la principal población objetivo del sistema PLR.

2.3. El ciclo de cumplimiento penal y lo post-penitenciario.

El cumplimiento de una sentencia judicial - y cabe establecer que no hay sentencia que no sea proveniente del sistema jurídico, ni cumplimiento penal que no sea administrado por Gendarmería de Chile - es ciertamente un proceso de características complejas. En este sentido, el ciclo referido al inicio, desarrollo y término de una sentencia puede resultar en apariencia diverso y contradictorio.

Por ejemplo, según lo determina el derecho penal y el derecho procesal penal, en relación a la comisión de un delito y su autor, una vez impuesta la sentencia, el condenado puede encontrarse en libertad o en prisión preventiva, para luego cumplir el tiempo de su sentencia en un establecimiento carcelario (medio cerrado); o en el medio libre (sistema abierto o semiabierto); y en el primer caso, siempre, con la posibilidad de poner término al periodo de encarcelación en un tiempo o fecha más temprana de la que estipulaba originalmente la condena.

En relación a lo anterior, y en forma general, interesa conocer las fórmulas de egreso o término de condena, esto es, a efecto de considerar algunas características de esta población específica y evaluar los alcances que el sistema PLR mantiene en la actualidad con este segmento vinculado institucionalmente a lo post-penitenciario.

En general, cabe señalar que el propósito del castigo correccional y el fin re-socializador que se le atribuye a la pena privativa de libertad, según las regulaciones legales y normativas se materializa bajo el principio denominado de cumplimiento progresivo.¹⁰ En palabras simples quiere decir que el privado de libertad puede optar, según sus méritos, a cumplir fuera de la cárcel un tramo de tiempo originalmente contemplado en su condena, esto es, mediante sucesivos períodos de libertad –siempre controlada- que aumentan, según sea la voluntad del penado de responder adecuadamente a este concepto de tratamiento penitenciario progresivo. Este principio de cumplimiento penal es de antigua data en la historia de los sistemas carcelarios y Gendarmería de Chile lo implementa, efectivamente, a través de su reglamentación interna mediante los

¹⁰ *Reglamento de establecimientos penitenciarios*. Santiago, 22 de mayo de 1998. Ver Título Quinto. *De las actividades y acciones para la reinserción social*. Art. 93: *Las actividades y acciones, tendrán como referente el carácter progresivo del proceso de reinserción social del interno y en su programación deberá atenderse a las necesidades específicas de cada persona a quien se dirige*. Portal web BCNC. Publicado el 21.08.1998: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=123280>

denominados *beneficios intra-penitenciarios* y, principalmente, en conformidad a la *ley de libertad condicional* y a la *ley de rebajas de condena*.¹¹

En definitiva, el egreso del condenado desde una cárcel - lo que técnicamente no es lo mismo que el cumplimiento total de su condena, visto como extinción de las obligaciones de la misma – puede ser obtenido por un sentenciado de distinta forma y en diferente tipo de régimen penitenciario, según las leyes y reglamentos anteriormente citados. Una breve síntesis de estas alternativas se representa de la siguiente manera:

a. Para el caso de penas privativas de libertad en el medio cerrado, por cumplimiento mediante el término o período total de la condena. Esta situación implica que el interno nunca obtuvo una calificación mínima de conducta para acceder a ningún tipo de beneficio de libertad que le permitiese cumplir parte de su sentencia en el medio libre. Este tipo de población puede ser calificada como la más desadaptada socialmente, en general, correspondería al sector de población penal en donde se encuentra a los denominados *delincuentes no rehabilitables*.

b. A diferencia del caso anterior, y en el mismo sistema cerrado, se accede a un cumplimiento anticipado del lapso de encierro carcelario contemplado en la sentencia por la obtención de algún tipo de beneficio legal o reglamentario: ya sea del tipo, beneficios intra-penitenciarios o también llamado de salidas controladas al medio libre o por acceso a la libertad condicional; por una parte; y por otra parte, pero en menor medida, por la obtención del indulto presidencial o rebajas de condena.

c. Personas que cumplen el tiempo total de su condena o egresan anticipadamente desde los establecimientos penitenciarios especiales, tipo Centros de educación y trabajo o Colonias penales, es decir, como ya se ha mencionado, habiendo permanecido en un régimen de libertad restringida en algún establecimiento del sistema semiabierto, con obligación de mantener un régimen de trabajo y obligaciones propios de un recinto penal de características especiales.

d. Penados quienes cumplen sentencias en el subsistema abierto de Gendarmería de Chile, es decir, personas que han cumplido condenas mediante el sistema de medidas alternativas de la ley N° 18.216, denominadas: *remisión condicional de la pena* (obliga al sujeto a acudir a un recinto penitenciario a un control de firma mensual); *reclusión nocturna* (albergue del condenado en un establecimiento especial); y *libertad vigilada* (régimen de libertad controlada mediante asistencia y tratamiento permanente de un profesional de Gendarmería de Chile, denominado *Delegado de libertad vigilada*). A grandes rasgos, estadísticamente, el sistema de penas del subsistema abierto o medio libre representa el 50 % de la población total bajo responsabilidad de Gendarmería de Chile, existiendo un porcentaje similar de población encarcelada en el medio

¹¹ Ibidem. Del mismo Título Quinto, ver párrafo 2°: *De los permisos de salida*. Adicionalmente, consultar sobre ley de libertad condicional: *Guía legal sobre Libertad Condicional. Detalla la normativa que rige para la concesión de libertad condicional a los reos que cumplen penas de presidio*. Portal web BCNC: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/libertad-condicional> (actualizada al 20.08.2013). Finalmente, sobre la denominada ley de *Rebajas de condenas*, consultar Ley N° 19.859 que *Crea un sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de buena conducta*; cuyo objetivo, según su artículo 1 es: *reducir el tiempo de (su) condena, en base a haber demostrado comportamiento sobresaliente durante su cumplimiento*. En Portal web BCNC: http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/transparencia/ley20285/doc_2009/normativa/doc/Ley_19856.pdf

cerrado, ambas cifradas desde hace algunos años en un promedio aproximado de 50.000 condenados.¹²

Desde el punto de vista de la legislación penal, el tipo de condenas correspondiente al subsistema abierto implica, principalmente, a personas no reincidentes, cuyos delitos no son considerados extremadamente graves, cuyas penas generalmente, imponen hasta tres años de control en el medio libre, las que de otra manera implicaría para el sentenciado se cumplieran en régimen cerrado.¹³

Cabe mencionar que, a modo de población universo, todos quienes han cumplido una condena penal, en cualquiera de los regímenes o modalidades que hemos señalado anteriormente, son sujetos de atención potencial por parte de los programas del sistema Patronato locales de reos.¹⁴

2.4. Los beneficios intra-penitenciarios y la libertad condicional.

La libertad parcial o total de los condenados en situación de cumplimiento temporal de su sentencia puede ser lograda anticipadamente mediante la obtención de los denominados *beneficios intra-penitenciarios* o *permisos de salida controlada al medio libre y libertad condicional*. Como se explicitó, estas concesiones son determinadas por la ley y el reglamento carcelario y en ella intervienen diversos actores o agentes públicos quienes en una secuencia administrativa que considera informes y decisiones van haciendo posible lo que teóricamente se conoce como el tratamiento progresivo en el medio libre¹⁵.

¹² Ver: Página web Gendarmería de Chile. Apartado *Estadísticas*, en: <http://www.gendarmeria.gob.cl/>

¹³ Las penas Alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad (ley N° 18.216), consistente en “Remisión condicional de la pena” y “Reclusión nocturna”, evita la encarcelación del condenado cuando la sentencia no excede los tres años de privación de libertad; y la pena de “Libertad vigilada”, cuando la sentencia implica una privación de libertad superior a dos años e inferior a cinco. Generalmente, se obtiene el beneficio de una pena alternativa con la condición de no haber sido condenado por crimen o simple delito; o haberlo sido a una condena que implicaba menos de dos años de privación de libertad. Ver: *Ley N° 18.216. Establece medidas que indica como alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad y deroga disposiciones que señala*: Artículos 1° al 19°. En web BCNC: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29636>

¹⁴ Esta afirmación se fundamenta – como ya se mencionado - en que el sistema Patronatos locales de reos se constituye y atiende población proveniente de las siguientes instancias legales: del Decreto-Ley Núm. 542. (*Crea el Patronato Nacional de reos, con domicilio en Santiago, y los Patronatos de reos de la República*. Santiago, 5 de Febrero de 1943); Decreto-ley núm. 409. *Establece normas relativas reos*. Santiago, 12 de Agosto de 1932); y por el Decreto-Ley Número 321. *Establece la libertad condicional para los penados*. Santiago, 10 de marzo de 1925.

¹⁵ La temática de los beneficios intra-penitenciarios y su complementariedad con la ley de libertad condicional, que se detalla a continuación, es decir, lo que se refiere a los actores, condiciones de otorgamiento, descripción, requisitos para su acceso, etc. (puntos 2.4. a 2.9), ha sido desarrollada, principalmente, consultando la web Gendarmería de Chile: <http://gendarmeria.gov.cl/beneficios.jsp>; adicionalmente, se ha consultado a profesionales de Gendarmería de Chile que han trabajado en áreas técnicas de Unidades penales como el CDP Santiago sur (ex Penitenciaria de Santiago) y del Centro penitenciario Femenino de Santiago. Detalles específicos de los beneficios intra-penitenciarios que se abordan pueden ser consultados en *el Reglamento de Establecimiento penitenciarios* y el *Decreto-Ley Número 321*, ya citados.

El ciclo comienza con permisos de salida por horas o días, fines de semana, y culmina, eventualmente, con la obtención de la libertad condicional, la cual es un término anticipado de la sentencia. Obviamente, es condición que el penado cumpla satisfactoriamente las exigencias de un beneficio para optar al siguiente. De este modo, la libertad condicional es un beneficio que el penado solo puede obtener mediante el cumplimiento de etapas sucesivas previas, sin posibilidad que se le conceda en forma directa e inmediata.

El sistema de beneficios se fundamenta, principalmente, en la historia del comportamiento del interno en la cárcel, además de considerar un porcentaje real de tiempo cumplido en relación al estipulado originalmente en la condena. Presupone que el penado está en condiciones de no reincidir en su voluntad de cometer un nuevo delito.

En esta relación, el interno que haya quebrantado cualquiera de las condiciones del beneficio, junto con perderlo o, en el peor de los casos, cometiendo un nuevo delito mientras se encontraba prófugo de la justicia, tendría que cumplir la totalidad del tiempo restante de la condena quebrantada, sin posibilidad de postular nuevamente a beneficio alguno. Sólo le quedaría cumplir los tiempos y condiciones mínimas de postulación en referencia a su segunda condena.

Cabe mencionar que existe un tipo especial de beneficio legal que es el indulto, concedido exclusivamente por el Presidente de la república y el cual puede consistir en remisión, conmutación o reducción de la pena, en otras palabras; en el primer caso, el beneficiado es liberado de la cárcel a efecto que pueda cumplir el saldo de su condena bajo un control administrativo de firma periódica; en el segundo, a efecto que cumpla en el extranjero u otro lugar determinado; y en el tercero, dándose por terminado el tiempo de la sentencia.

Para una mejor comprensión de estos beneficios señalaremos a los actores, tiempos y procedimientos que involucran y detallaremos las condiciones que debe cumplir el penado a efecto de postular y obtener cada uno de ellos.

2.5. Los actores y condiciones de la concesión de los beneficios intra-penitenciarios y de la libertad condicional.

Resumidamente, intervienen en la concesión de los beneficios intra-penitenciarios y el otorgamiento de la libertad condicional, los siguientes actores del sistema penitenciario:

a. Interno que postula a uno de los beneficios.

b. Consejo técnico. Es la reunión de profesionales que desarrollan las funciones de atención psicosocial, clasificación y elaboración de informes profesionales respecto del interno en situación de cumplimiento penal. Los equipos de las áreas técnicas están compuesto por profesionales del área de las ciencias del comportamiento humano y social, a saber, asistente social y psicólogo (dupla psicosocial), antropólogo, terapeuta ocupacional, sociólogo, otros. Se encargan, fundamentalmente, de realizar los informes de los internos para ser presentados al jefe

de unidad a objeto de resolver la concesión de beneficios intra-penitenciarios o de los informes al Tribunal de conducta para otorgamiento de la libertad condicional.

c. Tribunal de Conducta. Es la instancia que reúne al Consejo técnico más los jefes de Talleres y jefe de Escuela, si es que existen en el establecimiento, además de la jefatura de la guardia interna, quien es un oficial de Gendarmería de Chile. El Tribunal de conducta mantiene la responsabilidad de enviar la nómina de penados a los Tribunales de las Cortes *de apelación* respecto de quienes, entre los postulantes, están en condiciones de obtener su libertad condicional de acuerdo a las condiciones impuestas en la ley y reglamento respectivo.

d. Jefe del establecimiento penal. Es la primera autoridad de la cárcel. Es un oficial de Gendarmería de Chile (Planta I), quien dirige el Centro de cumplimiento penitenciario, reportando al correspondiente Director regional. Es el responsable de la custodia, seguridad y mantención general del recinto. Entre sus responsabilidades se encuentra sancionar el otorgamiento de beneficios intra-penitenciarios y aprobar la postulación a la libertad condicional de los penados. Tiene la facultad exclusiva de suspender o revocar los beneficios intra-penitenciarios, cuando a juicio de la administración carcelaria, el interno no cumple con las condiciones u obligaciones que le impone su reglamentación.

e. Jueces del Tribunal de Apelaciones. Resuelven de entre los internos informados por Gendarmería de Chile, quienes pueden ser objeto del beneficio, esto es, en el caso de la libertad condicional.

f. Secretarías regionales ministeriales de Justicia (SEREMIS). En cada región, es la autoridad política representante del ejecutivo quién decide finalmente quién es sujeto del beneficio de libertad condicional.

2.6. Descripción de los beneficios intra-penitenciarios.

Una breve descripción respecto a los beneficios intra-penitenciarios contempla el señalamiento de las siguientes alternativas:

- Primer beneficio: “salida esporádica”. Consiste en un permiso al que accede el interno para salir del Centro de cumplimiento penal en que se encuentra, por no más de seis o diez horas diurnas, a efecto de posibilitarle su participación en alguna actividad importante de su vida personal o familiar o la realización de algún trámite que requiera su asistencia. La salida considera guardias y medidas de seguridad a efecto de impedir la potencial fuga del interno. La otorga el jefe del establecimiento.

Una variante de esta modalidad consiste en un permiso especial al que puede acceder cualquier penado mediante la autorización por parte del jefe de unidad para salir del recinto carcelario por diez horas, en las mismas condiciones de vigilancia, una vez por cada año, a partir del día en que cumple un tercio de su sentencia.

- Segundo beneficio: “salida dominical”. El jefe de la unidad carcelaria, a propuesta del Consejo técnico, puede autorizar al interno a salir un día domingo, hasta por el lapso de quince

horas, sin custodia de ningún tipo. Para acceder a este permiso el interno debe haber cumplido un tiempo mínimo de doce meses anteriores al momento en el que puede postular al beneficio de la libertad condicional, en otras palabras, doce meses previos al cumplimiento de un tercio o cincuenta por ciento del tiempo total de su condena, según sea el tipo de delito cometido. Nótese que es la primera salida sin custodia penitenciaria donde eventualmente el interno podría no volver al establecimiento, quebrantando su condena.

- Tercer beneficio: “salida de fin de semana”. Principalmente, los internos quienes hayan cumplido tres meses continuos haciendo uso del beneficio de la salida dominical, pueden ser autorizados – en las mismas condiciones anteriores,- a ausentarse de su centro de cumplimiento penal desde las 18:00 horas del día viernes hasta las 22:00 horas del domingo próximo.

- Cuarto beneficio: “salida controlada al medio libre”. Este beneficio permite al penado a salir durante los días de semana, por un lapso de hasta quince horas por día, con el objetivo que pueda desarrollar alguna actividad formal de capacitación, empleo o educación. El interno tiene derecho a postular a esta instancia seis meses antes del tiempo mínimo para presentar su solicitud de libertad condicional (seis meses antes del tercio o cincuenta por ciento de su condena, según el delito de la sentencia). El beneficio puede ser complementado con el de salida en fines de semana.

2.7. La libertad condicional.

El beneficio legal de la libertad condicional es una forma de cumplir anticipadamente el tiempo originalmente contemplado en la sentencia del penado. El interno es liberado de su encierro carcelario con la sola obligación de acercarse a firmar una vez por semana a un determinado establecimiento penitenciario; pudiendo ser un Patronato local de reos; un Centro de reinserción social; o en caso que en la ciudad de domicilio del interno beneficiado no existan este tipo de unidades penales, un Centro de cumplimiento penal (recinto carcelario) de Gendarmería de Chile.

Desde el punto de vista legal, la principal condición que debe cumplir el interno postulante es haber cumplido la mitad o el tercio de su condena, según el delito de su sentencia. Asimismo, la ley señala que en caso de los condenados por parricidio, homicidio calificado, robo con homicidio, violación con homicidio, violación a persona menor de 12 años, infanticidio y elaboración o tráfico de estupefaciente, se les podrá conceder la libertad condicional cuando hubieren cumplido dos tercios de la pena. Por otra parte, a los condenados a presidio perpetuo se les podrá conceder el beneficio una vez cumplido 20 años; a los condenados a más de 20 años, se les podrá conceder el beneficio una vez cumplido 10 años de la pena; y a los condenados por hurto o estafa a más de seis años, podrán obtener el beneficio una vez cumplido tres años.

Desde la perspectiva penitenciaria, el interno debe haber observado una “muy buena conducta” durante los seis meses anteriores a la fecha de postular. Junto con ello, haber aprendido o poseer un oficio y haber mantenido asistencia regular a la Escuela, si es que su nivel educacional lo ameritaba y el recinto carcelario contaba con este servicio. En cualquier caso, el no saber leer o escribir constituye un impedimento de postulación.

En referencia al dictamen administrativo, es el *Tribunal de conducta* de cada establecimiento penal a quien le corresponde “certificar el cumplimiento de los requisitos de tiempo mínimo, conducta, escuela y trabajo”. En tanto, la Corte de apelación de los tribunales de justicia de la respectiva región, es la encargada de aprobar o rechazar la solicitud de beneficio en primera instancia, siendo la Secretaría regional ministerial (SEREMIS) de Justicia, la autoridad ejecutiva que finalmente determina qué interno es merecedor de su libertad condicional.

El beneficio de la libertad condicional es otorgado por decreto supremo y posee la exigencia de no reincidencia criminal del favorecido. Se mantienen condiciones administrativas como la de fijar residencia permanente, sin derecho a cambios de domicilio sin previa autorización y prohibición de ausentarse por dos semanas seguidas a control de firma.

2.8. Condiciones o requisitos del interno para optar a los beneficios intra-penitenciarios y libertad condicional.

Básicamente, los internos postulantes a los beneficios que se describen, deben cumplir con las siguientes condiciones:

a. El penado postulante deberá exhibir el calificativo de “muy buena conducta” en su hoja de vida durante los seis meses anteriores a la fecha de postulación. De manera importante y como complemento excluyente en la concesión de alguno de los beneficios es que el interno no registre algún tipo de “infracción disciplinaria” en el historial penitenciario de su condena.

b. El candidato postulante debe haber mantenido asistencia regular a actividades de capacitación, trabajo o estudio u otras de carácter recreacional o cultural, etc. que la unidad penal haya desarrollado.

c. El interno debe acreditar poseer los medios o recursos básicos de asistencia familiar o social que sustenten su postulación o contar con apoyo o redes sociales que le permitan desarrollar cabalmente un proyecto personal de rehabilitación personal en el medio libre.

2.9. Compromisos que los penados deben mantener en el uso de los beneficios intra-penitenciarios y libertad condicional.

Finalmente se debe considerar los compromisos de cumplimiento para la mantención de los beneficios intra-penitenciarios y de libertad condicional a que se obligan los internos.

a. El penado en el uso del correspondiente beneficio debe cumplir estrictamente los horarios del beneficio concedido.

b. El beneficiario debe mantener una muy buena conducta y responsabilidad en el uso del beneficio durante el tiempo del beneficio.

c. En forma especial se le exige a los penados en el proceso de uso de los beneficios que mantengan y cumplan con el proyecto de rehabilitación que se propuso como objetivo personal a la hora de postular al beneficio respectivo. Por ejemplo, asistencia a cursos de capacitación, empleo u otra actividad formal de reinserción social.

2.10. Los Patronatos locales de reos.

Los Patronatos locales de reos funcionan en Chile como entidades públicas desde 1943, a pesar que en nuestro país la asistencia social de ex convictos es mucho más antigua, tanto como la misma implementación del sistema penitenciario hacia mediados del siglo XIX. *El Patronato Nacional de reos fue creado al año 1943, como una sección dependiente de Gendarmería de Chile, bajo la línea del Director General de la institución, pero con personalidad jurídica propia. La Dirección superior del programa está radicada en el Consejo del Patronato Nacional de reos.*¹⁶ Consejo que se compone por el Director General de Gendarmería de Chile; el jefe jurídico, el jefe del Departamento de Readaptación y una asistente social del mismo servicio; más dos consejeros nombrados por el Presidente de la república y un juez del crimen.¹⁷

La percepción común que se tiene de los Patronatos locales de reos, es decir, de las unidades operativas locales donde se lleva a cabo la acción programática y prestación de servicios, es de una institución que se dedica a la reinserción social de internos privados de libertad, por situarlos en una dimensión amplia y específica de trabajo. La institucionalidad de los Patronatos de reos se ha considerado siempre en la órbita de la asistencia caritativa y solidaria en relación a la internación de personas en recintos carcelarios, en especial, en el objetivo de prolongar la asistencia social una vez egresados los internos desde las cárceles, en la finalidad que los penados encuentren vías de reinserción social. Asistencia, y en mucho menor grado, control y vigilancia, han sido el área de trabajo de los Patronatos de reos, dependientes siempre del servicio penitenciario chileno.¹⁸

En particular, los Patronatos locales de reos son aquellos establecimientos de Gendarmería de Chile que están ubicados en ciertas ciudades del país (Santiago, Melipilla, Arica, Antofagasta, La Serena, Valparaíso, Rancagua, Talca, Concepción y Valdivia) donde concurre un número determinado de ex internos que accedieron al beneficio de la libertad condicional a efecto de cumplir con la firma semanal a que están obligados. Por otra parte, concurre a los PLR población en situación ya de efectivo cumplimiento, pero que ha optado por acogerse voluntariamente al Decreto N° 409 a efecto de eliminar sus antecedentes penales. Ambos tipos de población son usuarios permanentes del sistema PLR, por el tiempo a que están obligados; los primeros con obligatoriedad del saldo de la condena a que fueron condenados; los segundos,

¹⁶ *Síntesis ejecutiva. Programa Patronato Nacional de reos.* Elaborada por la Dirección de presupuestos. Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Junio de 2005. pág. 2.

¹⁷ *Ibidem.* pág. 2.

¹⁸ Dicha percepción a la que se hace referencia se desprende de la propia experiencia del autor como profesional de Gendarmería de Chile.

comprometidos a concurrir por 24 o 61 meses - según sea el requisito que les impone el tipo de delito a que fueron condenados - si es que efectivamente desean lograr la eliminación de sus antecedentes penales.¹⁹

En la actualidad, el objetivo principal del sistema de PLR es apoyar la reinserción social de quienes se encuentran egresando de las penas privativas de libertad por la vía del beneficio de libertad condicional; por una parte; y mayoritariamente, por otra, de aquellos que, habiendo ya cumplido una condena penal, en cualquier modalidad de los sub-sistemas de Gendarmería de Chile, manifiestan libre voluntad de adscripción al proceso de control de firmas para obtener la eliminación de sus antecedentes penales, según está contemplado en el Decreto N° 409.

No obstante la situación institucional señalada actualmente, los PLR, como sistema post-penitenciario, atienden demanda de los siguientes segmentos de población penal:²⁰

- Personas en libertad condicional.
- Personas condenadas que hacen uso del beneficio de salida controlada al medio libre. (Beneficios intra-penitenciarios)
- Personas adscritas al Decreto N° 409 de “eliminación de antecedentes”.
- Egresados por cumplimiento penal. Comprende a quienes hayan egresado de los sub-sistemas: abierto, semi-abierto o cerrado.

2.11. Entrega programática de rehabilitación desarrollados por los Patronatos locales de reos.

Por último, en lo que se refiere a esta primera parte, y como una manera de entender las áreas psicosociales en que interviene la institucionalidad PLR en el trabajo de reinserción social de personas condenadas o ex condenadas por la justicia, cabe señalar, sólo nominalmente, los programas que se desarrollan en sus respectivos centros de atención²¹:

a. Programa de intervención psicosocial “cambiar la vida”. El programa se dirige a ex convictos que presentan mayor vulnerabilidad, debido, por ejemplo, a que han permanecido largo tiempo bajo encierro por haber cometido delitos considerados de connotación social grave. Este programa puede ser considerado como uno de “entrada” para los beneficiarios.

b. Programa “Hoy es mi tiempo”. Considera las atenciones en apoyo psicosocial, capacitación en oficio y promoción del auto-emprendimiento.

¹⁹ Información general recogida en la realización de las encuestas a los agentes operadores del sistema Patronato locales de reos.

²⁰ *Síntesis ejecutiva. Programa Patronato Nacional de reos.* Elaborada por la Dirección de presupuestos. Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Junio de 2005. páginas 2-3.

²¹ Información general recogida en la realización de las encuestas a los agentes operadores del sistema Patronato locales de reos.

c. Programa de colocación laboral. En este programa participan el Ministerio del Interior, (Unidad de coordinación y prevención del delito); Ministerio de Justicia, (Departamento de Defensa social); Ministerio del trabajo (SENCE); y Gendarmería de Chile. Está declarado como programa central de Gobierno en el área de seguridad pública (2010-2014). Trabaja desplegando un equipo de asistentes sociales y psicólogos, quienes tienen como propósito atender brindando servicios en “apresto laboral”, “apoyo microempresarial”, “capacitación en oficios” y “subsidio al empleo”.

III. LA OPINIÓN DE LOS ACTORES DEL SISTEMA PATRONATO LOCALES DE REOS.

3.1. Metodología.

3.1.1. Dimensiones contempladas para abordar la temática.

La elaboración del estudio de caso se realizó desarrollando, principalmente, una metodología investigativa de carácter cualitativo como forma de recolección, sistematización y análisis de los datos e información pesquisados.

En síntesis, la investigación contempló a los menos tres pasos metodológicos sustantivos, los que pueden identificarse con las siguientes etapas:

- Investigación y análisis de la institucionalidad y contexto del sistema PLR en Gendarmería de Chile.
- Diseño y aplicación de entrevistas a los operadores del sistema PLR (trabajo de campo).
- Sistematización y análisis de la información recogida a través de las Encuestas y redacción final del trabajo.

Respecto de la primera etapa “Investigación y análisis de la institucionalidad y contexto del sistema PLR en Gendarmería de Chile”, se desarrollan las siguientes actividades:

- Lectura y análisis de la ley y normativa relativa al cumplimiento de penas y definiciones de la población objetivo de los Patronatos de reos: ley sobre libertad condicional, Decreto N° 409, etc.
- Estudio y análisis del contexto legal penitenciario, específicamente, de las reformas a la ley N° 18.216 sobre libertad vigilada y las referidas a las de Indulto conmutativo, entre otras.
- Revisión, lectura y análisis de reglamentos, de manual de procedimientos, resoluciones, organigrama, etc. relativos a la institucionalidad PLR.

En relación a la sub-etapa “Diseño y aplicación de Encuesta a los operadores del sistema PLR (trabajo de campo)”, se desarrollan los siguientes pasos metodológicos:

- Previo al diseño de la pauta de entrevista y elaboración de preguntas, se definen los Dominios o dimensiones institucionales a analizar e investigar a través de la misma: Dimensión: “Normativa”, “Organicidad y funcionamiento”, “Capacidades institucionales”, “Integración y coordinación” y Dimensión “Procedimientos”.
- Diseño y elaboración de las preguntas de la encuesta, aplicación preliminar y corrección de diseño de encuesta, según aplicación preliminar.
- Definición de operadores o agentes a encuestar y producción y aplicación de las entrevistas en terreno. Se define entrevistar y aplicar las encuestas en cuatro PLR, a saber, a las

jefaturas y un profesional referente de los PLR de Santiago, Valparaíso, Rancagua y Melipilla. Resultando, según esta planificación, dos por cada PLR, es decir, un total de ocho encuestas.

Finalmente, se realiza la etapa de “sistematización y análisis de la información recogida a través de las entrevistas y redacción final del trabajo”, lo cual implicó seguir los siguientes procedimientos metodológicos:

- Transcripción de la totalidad (ocho) entrevistas aplicadas.
- Elaboración, en referencia a los Dominios diseñados, un análisis preliminar sobre ocho temas que fueron considerados hallazgos investigativos en los contenidos extractados de las entrevistas y aplicación de la encuesta.
- Finalmente se hizo la redacción final del estudio de caso, mediante el procesamiento, síntesis y análisis y conclusiones respecto de los datos e información recogidos.

Para los objetivos descritos se proyectó abordar las siguientes dimensiones:

- Dimensión “Normativa”. Se pretende indagar sobre el nivel de competencias de la institucionalidad PLR y su consistencia y coherencia con las actuales exigencias en el contexto de los cambios y reformas introducidos en el sistema de administración penitenciaria. Asimismo, se propone investigar las propuestas o consideraciones que los agentes de los PLR vislumbran como necesarias en el nuevo escenario y exigencias institucionales.

Debemos considerar que, la normativa nos señala cuáles son las competencias de la organización, por ejemplo, su campo específico de acción, define en el fondo lo que se puede hacer y las competencias institucionales para emprender las acciones de su propósito y misión. Es lo que la ley señala. En el ámbito de las competencias se define lo que puedo o estoy autorizado hacer y por lógica lo que no puedo hacer.

- Dimensión “Organicidad y funcionamiento”. Entendemos que se desprende de la normativa, pero establece, a nivel de detalle, el patrón de funcionamiento de la institución. Se refiere, por ejemplo, a si el organismo cuenta con una planta de funcionarios, a su organigrama, a los tipos dependencia; al ámbito directivo, etc. Lo esencial en esta dimensión tiene que ver con analizar si la actual organicidad o la que está en proyecto tiene la debida correlación con su normativa, es decir, si se cumple, a su vez, el principio de coherencia y consistencia en el escenario actual o futuro. Permite identificar potenciales brechas entre normativa y organicidad.

- Dimensión “Capacidades institucionales”. En esta referencia se encuentran el conjunto de capacidades que se requiere para poder mantener la organización en operación permanente, es decir, capacidades organizacionales, recursos humanos, financieros, infraestructura, planta de profesionales, personal administrativo, etc.

Igualmente se pretende establecer el nivel de correspondencia de las capacidades de la institucionalidad post-penitenciaria con las requeridas en un plano de potencialidades básicas satisfactorias para el sustento de su propósito y misión en el nuevo contexto normativo y organizacional.

- Dimensión “Integración y Coordinación”. Esta dimensión tiene por objetivo indagar en el área particular de las relaciones interinstitucionales que se requieren para un funcionamiento eficiente -integrado y coordinado- con aquellos entes públicos o privados que son indispensables, necesarios o fundamentales para el desarrollo exitoso de las actividades de la institucionalidad post-penitenciaria.

- Dimensión “Procedimientos”. Posee por objetivo analizar el cómo la institucionalidad elabora orgánicamente todos aquellos procedimientos necesarios a un adecuado y eficiente funcionamiento. Implica indagar en una escala lo más detallada posible los procedimientos específicos y sus formalidades en un contexto de proceso de trabajo, producción y seguimiento

Una vez aplicada la entrevista, consistente en unas diez preguntas temáticas por cada dimensión, se hizo un trabajo de análisis y síntesis de los contenidos vertidos por los entrevistados, para luego hacer redacción de ocho hallazgos investigativos que se vislumbran como los productos o resultados de mayor significación del estudio de caso, los que se presenta en la siguiente sección.

3.2. La visión de los actores sobre el sistema Patronato locales de reos.

La segunda parte del presente estudio de caso profundiza en la opinión de los operadores del sistema de PLR, en particular, de la percepción que ocho entrevistados desarrollaron en la aplicación de la pauta de entrevista diseñada a efecto de estudiar las dimensiones: “Organicidad y funcionamiento”, “Capacidades institucionales”, “Integración y coordinación” y Dimensión “Procedimientos” referentes al trabajo de sus respectivos Patronatos locales de reos.

La presentación del trabajo realizado en esta segunda parte se dirige a compartir el análisis que resulta respecto de la información extraída en la aplicación de las encuestas y entrevistas, para lo cual se contempla el desarrollo temático de cada uno de ellos, para finalmente, exponer las conclusiones o recomendaciones finales que a juicio del autor son válidas de establecer como producto de la investigación desarrollada.

Entre los principales resultados del análisis destacan los siguientes:

3.2.1. Positiva valoración de la creación del Departamento post-penitenciario en Gendarmería de Chile.

Existe consenso entre los entrevistados en que la estructura del sistema Patronatos locales de reos (PLR) y su organismo rector, es decir, el Patronato nacional de reos, recomendaba definir y desarrollar una entidad orgánica de mayor peso institucional al interior de Gendarmería de Chile. Tal consenso es lo que colabora y fundamenta, en parte, la decisión de las autoridades institucionales de crear, el año recién pasado, el denominado Departamento post-penitenciario (DPP). En general, los entrevistados valoran positivamente la iniciativa y cifran en esta nueva entidad diversas expectativas; se valora, por parte de ellos, en particular, el que se definieran temas como las funciones, programas, recursos y misión de lo que debe ser la rehabilitación social en cuanto a la institucionalidad Patronatos locales de reos.

En general, los entrevistados valoran positivamente la iniciativa y cifran en esta nueva entidad diversas expectativas; se valora, en particular, el que se definieran temas como las funciones, programas, recursos y misión de lo que debe ser la rehabilitación social en cuanto a la institucionalidad Patronatos locales de reos.

Una primera razón de la valoración positiva que proyectan los entrevistados está determinada por el hecho de asumir la decisión de incorporar la política pública rehabilitadora como una misión de responsabilidad propia del Estado a través del Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile, definición que despeja, en alguna medida, el peligro de la opción privatizadora de los servicios de rehabilitación social.²²

Respecto a lo señalado anteriormente, el mismo entrevistado, profesional del Patronato local de reos de Santiago apunta a la necesidad de señalar al Estado como el responsable de asumir positivamente las definiciones básicas requeridas para efectivamente desarrollar una política pública de rehabilitación social de personas condenadas por la justicia, y por tanto, formular e implementar las competencias de carácter estratégico que se requieren. En este plano, asume que debe ser responsabilidad del Ministerio de Justicia a través de Gendarmería de Chile quienes desarrollen la política pública, no sólo con la claridad necesaria a los tiempos actuales, sino en un horizonte que involucre al trabajo post-penitenciario con una definición consistente en el ámbito del servicio público. En sus palabras:

Primero es la definición muy clara de a quién le compete la labor, la función, la misión de la reinserción social. Yo creo que esa es una definición institucional que es necesario darla, primero, muy fuerte, porque aquí el tema de la reinserción social desde el Estado no hay un discurso que diga, por ejemplo, que el Ministerio de justicia es el que tiene que cumplir esa misión, no es muy clara y cuando no hace esa claridad, se mete la iglesia católica, la iglesia evangélica, se meten la Ongs, se meten los privados, incluso se meten los organismos internacionales a definir qué significa reinserción social. Ahí de nuevo, por falta de apropiación de ese discurso y también por falta de perspectiva, el Estado, y en este caso, el Ministerio de justicia, no lo hace.²³

En consecuencia, se asume que la decisión política de implementar un nuevo DPP significará cimentar una nueva institucionalidad en el sentido que éste se constituirá en una entidad con el estatus de Departamento en la orgánica institucional de Gendarmería de Chile, dependiendo directamente de la Subdirección técnica, por tanto, privilegiándose la institucionalidad del sistema en su conjunto. Por ejemplo, produciéndose una mayor integración de los diferentes PLR del país - con una validación orgánica, hasta ahora inexistente-, al organigrama institucional que los señala dependientes administrativamente de sus respectivas

²² Del punto de vista de la autoridad, de mi mismo servicio Gendarmería, se rescata como el tema más positivo, lo central de esa normativa nueva, es que el trabajo post-penitenciario pertenece a Gendarmería, pertenece al Ministerio de justicia, es decir, hay una apropiación, eso desde el punto de vista de la autoridad, es valorado como positivo. Pregunta 1.2. 1. y 1.6.1. Profesional PLR Santiago.

²³Pregunta 1.8.1. Profesional PLR Santiago. Ver además Pregunta 1.8.1. Jefa PLR de Santiago.

Direcciones regionales; y en lo técnico, centralizadamente, a través de este nuevo DPP, con la Sub-Dirección técnica de Gendarmería de Chile.²⁴

Lo anterior, por tanto, lograría, en palabras de la jefa del Patronato local de reos de Rancagua, otorgarle al nuevo DPP *un rango o estatus, no ya asistencial, sino convirtiendo a la institucionalidad de los Patronatos de reos en una orgánica similar al que posee el Medio libre, con el despliegue del mismo en todo el ámbito de penas alternativas o sustitutivas a la reclusión.*²⁵

En la perspectiva señalada, y abordando la práctica institucional, la jefa del PLR Santiago, en su valoración del nuevo DPP lo visualiza con la misión de trascender el ámbito de asesorías prestadas a las Direcciones regionales en términos sólo de la asistencia a personas que salían de las cárceles. En adelante, normativa y propósitos institucionales del sistema PLR, - propone-deberá armonizar las exigencias técnicas fundamentales en el objetivo de situarse en la posición de (auto) formularse la capacidad institucional de hacerse cargo satisfactoriamente de implementar una nueva política pública en el ámbito de la rehabilitación de excarcelados. El nuevo DPP, tendrá, entonces, según sus palabras que abordar lo siguiente:

*... no solamente orientaciones técnicas sino que normas técnicas, tener un propio perfil, métodos propios, formatos propios o sea requiere que se validen mucha información científica y de tipo técnica para hacer un trabajo propio, con nombre y apellido, con un estilo (...) entonces este es un Departamento nuevo que también tiene que hacer sus propios protocolos de intervención, de control, todo.*²⁶

Sin embargo, antes de la consideración, positiva por lo demás, de proyectar en el nuevo DPP la capacidad de emprender con lo que un entrevistado llamó la *construcción del cuerpo teórico relativo al trabajo de rehabilitación post-penitenciario*²⁷, volvemos a la importante e inmediata constatación del nuevo estatus institucional del sistema Patronato de reos a Gendarmería de Chile. Esta verdadera *revolución*, como fue denominada en una entrevista, se clarifica o dimensiona de mejor modo en la opinión de la jefa del PLR Valparaíso, cuando prefigura el cambio institucional positivo que significa la creación del DPP y la consiguiente incorporación de los Patronatos locales de reos al organigrama institucional general de Gendarmería de Chile. En particular, señala que el Patronato local de Valparaíso tendrá una mejor consideración como unidad penal especial:

²⁴ ... hay un rol preponderante, pero enorme de las Direcciones regionales que siempre nos dejaron de lado, o con muy poco respaldo o intervención, hoy por hoy vamos a tener que trabajar absolutamente coordinados con ellos, de manera que la institucionalidad más que a la independencia va a todo lo contrario, va a la integración del post penitenciario. Pregunta 1.3.8. Jefa PLR de Valparaíso.

²⁵ Pregunta 1.2.4. Jefa PLR de Rancagua.

²⁶ Pregunta 1.5.2. Jefa PLR de Santiago. En esta misma proyección, es decir, abogando por que el DPP, como instancia institucional despliegue las definiciones teóricas que lo sitúen con las debidas competencias en su área específica de trabajo psicosocial: ... *ahora que esta saliendo a la luz, ahora tiene que sacar herramientas propias y darse el tiempo que se dieron otras instancias en Gendarmería para ir formando su cuerpo teórico, hasta decir estas son las competencias mínimas, estas son las habilidades, estos son los conocimientos, esto se espera, como el diseño metodológico más completo.* Pregunta 1.7.2. Jefa PLR de Santiago; y Pregunta 2.8.2. Jefa PLR de Santiago.

²⁷ Pregunta 2.2.1. Profesional PLR Santiago.

*Mira recién dije que la dependencia jerárquica a mi juicio funciona, donde yo si veo el problema, al menos en la experiencia de Valparaíso, es la escasa consideración que se hace de esa jerarquía en la Dirección Nacional. Nosotros somos una unidad especial, pero en la práctica normalmente no tenemos la misma valoración y consideración que los otros subsistemas, y eso incide en la asignación de recursos, incide en los énfasis y priorizaciones que se dan en las metas y yo por eso tengo expectativas de este año con la MIC (Metas de incentivo colectivo) porque exige a las áreas operativas de las Direcciones regionales, un involucramiento que antes no estaba institucionalizado.*²⁸

En consecuencia, parece ser que la integración del actual sistema PLR, dirigidos por el recién creado DPP es considerada como un logro en tanto la nueva jerarquía institucional que adquiere al interior de Gendarmería de Chile la sitúa, en el ámbito post-penitenciario, en igualdad de condiciones con las instancias tradicionales, propias de la rehabilitación psicosocial penitenciaria. En este sentido, la política pública penitenciaria pareciera haberse fortalecido, o por lo menos, perfeccionado en aspectos tradicionalmente deficitarios.

Lo anterior se refleja en el mejoramiento esperado en relación a la calidad de las coordinaciones internas mediante el nuevo DPP, al cual se le asigna la capacidad de establecer una correlación institucional más equilibrada entre el sistema de PLR y los otros subsistemas (abierto y cerrado, de eminente carácter penitenciario) de Gendarmería de Chile.

*... este rediseño de convertir al Patronato Nacional de reos en un Departamento creo que obedece, precisamente, a una lógica de mejorar esta correlación institucional, hoy por hoy, nosotros todavía cuando nos comunicamos con otros subsistemas, prácticamente es como pedir un favor, prácticamente entramos a la fila de todas las solicitudes que llegan de todos lados y debería haber una lógica totalmente distinta, deberían priorizarse los requerimientos de las unidades Patronato.*²⁹

En síntesis, puede considerarse, sin temor a plantear una conclusión equivocada, que actualmente existe una positiva valoración respecto a la creación del denominado DPP. En particular, se constatan expectativas de mejoramiento institucional que, según los entrevistados, debieran reflejarse en aspectos relativos a la claridad y consistencia de su misión rehabilitadora, así como en los relativos a la capacidad de formular sus propios lineamientos técnicos y, muy importante, en la adquisición de un estatus orgánico nuevo que mejore y corrija la inserción tradicional del sistema de PLR en el organigrama de Gendarmería de Chile, considerando en este último punto, solucionar importantes falencias respecto a cómo trabajar con efectiva coordinación institucional.

²⁸Pregunta 2.4.8. Jefa PLR de Valparaíso.

²⁹Pregunta 4.7.8. Jefa PLR de Valparaíso.

3.2.2. Incoherencia entre normativa y misión y ausencia de diálogo (coordinación intra-institucional) en los subsistemas de Gendarmería de Chile.

La primera pregunta de la entrevista fue dirigida a conocer la opinión de los participantes respecto a cuál era su evaluación en torno a si consideraban coherente la normativa y misión institucional del sistema Patronatos locales de reos. En sus respuestas la opinión mayoritaria manifiesta, con algunos matices, que no existe coherencia entre estos dos fundamentales aspectos de la institucionalidad. De este modo, se constata la existencia de una problemática que parece ser, a todas luces, consecuencia directa de lo primeramente señalado, es decir, una falta de coordinación intra-institucional y ausencia de diálogo al interior del sistema de cumplimiento penal en torno a la verdadera existencia de una misión post-penitenciaria al servicio de quienes egresan de los subsistemas de cumplimiento penal.

Una primera razón que se recoge es de tipo histórico, con especial énfasis en destacar la diferencia conceptual respecto de qué eran o para qué se crearon los Patronatos de reos originalmente y cuáles son sus funciones y finalidades actuales, es decir, destacando *la absoluta independencia con respecto a cómo se crean los Patronatos y cómo funcionan hoy*.³⁰ Esto que puede parecer un asunto simplemente nominal, implica comprender básicamente que el sistema PLR recoge “institucionalidades” que no formaban parte de su diseño original, principalmente, los relativos al Decreto N° 409, el cual se ha convertido hoy en el fundamento de su actual propósito. De este modo, a través del tiempo, las consecuencias prácticas de los distintos *giros* que se han introducido han aparejado no solo cambios en la estructura y dependencias jerárquicas, por mencionar dos componentes institucionales, sino en su propia definición institucional. Es lo que nos recuerda la jefa del PLR de Rancagua, cuando señala:

*Yo siento que de alguna manera, se cumplen los propósitos del Patronato, pero pasa mucho porque la relación que se establece acá, la dependencia de una jefatura técnica regional, que es la que maneja el tema técnico en la región. Y por el otro lado está el Patronato Nacional que en este momento yo diría que ha ido como de a poco acercándose a los Patronatos. Porque como te digo, tiene también que ver con la historia, acuérdate que los Patronatos eran figuras híbridas, no estaban creados como Departamento, sino que eran una sección de Gendarmería. Y era una corporación sin fines de lucro, pero a la vez, era una sección de Gendarmería.*³¹

Un punto de vista interesante en relación a la actual falta de coherencia institucional entre normativa y misión y los cambios en la trayectoria institucional experimentados en esa perspectiva es la reflexión que realiza el profesional del PLR de Santiago, cuando sostiene que en el fondo el problema ha sido el de una inconsistente expansión institucional de lo estrictamente penal hacia el mundo extra carcelario o post-penitenciario, sin una adecuación coherente de la

³⁰ Pregunta 1.1.4. Jefa PLR de Valparaíso.

³¹ Pregunta 2.5.4. Jefa PLR Rancagua. Igualmente, la idea o perspectiva histórica está presente la respuesta de la profesional del PLR Valparaíso: *...antes, no sé si tú sabes que el Patronato de reos era una cosa antigua, entre público y privado*. Pregunta 4.7.7. Profesional PLR de Valparaíso.

normativa producto de la ausencia de un proyecto que armonice la política y la política pública. Sostiene:

En la forma de implementar este soporte penal tiene que ver mucho con el gobierno de turno, entonces ahí las políticas han sido muy a corto plazo y la normativa, la ley, en la que este trabajo de soporte penal se mueve es muy frágil y lo que nosotros decimos cuando hacemos las difusiones, por ejemplo, el decreto ley 409, que es la médula, la columna de este trabajo penal, de soporte penal, derechamente, es una norma que es muy general, es lógica, es amplia, es básica, y es simple, entonces la estructura legislativa que nosotros tenemos para hacer el trabajo de intervención y trabajo de soporte penal, que después se le llamó post penal, es muy amplia, muy grande, entonces, deja mucho espacio a interpretaciones y a formas de interpretarlo políticamente de acuerdo a quién esté en ese tiempo.³²

No obstante lo anterior, en lo principal, los entrevistados concluyen en que la normativa debiera abordar la falta de visión sistémica en lo que se refiere al tratamiento de reinserción social de las personas que se encuentran encarceladas o cumpliendo condenas judiciales en tanto no hay coherencia entre el trabajo que realizan los subsistemas de Gendarmería de Chile. Fundamentan esta falta de coherencia mediante la exposición de diversas experiencias, coincidiendo en lo negativo o contraproducente que resulta para los procesos de reinserción social de la población penalizada, las intervenciones parceladas y carentes de un sentido de proceso sistémico.

La jefa del PLR Melipilla plantea que la insuficiencia estratégica correspondiente a la falta de coherencia entre normativa y misión institucional está señalada por la ausencia de continuidad del sujeto en la transición de un subsistema a otro, en la “brecha” entre los subsistemas institucionales, a saber; el Medio cerrado, en donde permanecen encarcelados, por un parte; y el Medio libre, por otra, en donde se situaría actualmente el trabajo específico de los Patronatos locales de reos. Expone:

(...) pero nosotros como institución, no hemos logrado acortar esa brecha que existe entre el sistema cerrado principalmente y el post penitenciario. No tenemos ese continuo. Nosotros como que empezamos de cero. Primero tenemos que salir nosotros a cazar prácticamente a las personas, no hay una normativa o un proceso que permita darle continuidad y que nosotros recibamos a los usuarios, a la gran mayoría de los usuarios del sistema cerrado, y los incorporemos a nuestros procesos y programas de intervención. Ahí no hemos logrado achicar esa brecha, nosotros tenemos que hacer grandes esfuerzos para captar a esa población.³³

³² Pregunta 1.1.1. Profesional PLR Santiago.

³³ Pregunta 1.6. Jefa PLR de Melipilla. Termina señalando que sólo últimamente, a fines del año 2012, se ha estaría incorporado actividades de difusión del trabajo de los PLR en el subsistema cerrado, es decir, promocionando la continuidad y flujo de internos, al momento previo de su egreso, desde la cárceles hacia los Patronatos locales de reos a efecto de incorporarlos a las oportunidades de rehabilitación y reinserción que se desarrollan institucionalmente.

Por su parte, y a partir una experiencia particular, la jefa del PLR Valparaíso, concluye en que la necesidad de mejorar las coordinaciones intra-institucionales tiene que ver con la esencia de la misión rehabilitadora y de restitución de derechos del sistema de los PLR. Afirma que la no coordinación o inadecuada relación entre entidades o secciones del sistema penitenciario y post-penitenciario cuestionan, definitivamente, los propósitos y resultados de la misión institucional confiada a Gendarmería de Chile. De este modo, ejemplifica:

*Entonces nos hemos topado con unidades de control, del subsistema cerrado especialmente, que no nos mandan los certificados y los reiteramos y los reiteramos. Una vez tuvimos que pedirlo a través de la ley de transparencia, nosotros, como Patronato, porque ya como jefe de unidad no me pescaba nadie, y aun así nos contestaron la mitad de lo que necesitábamos y qué significaba eso, significaba que el caballero, todavía no puede omitir antecedentes para acogerse al beneficio de la ley de la protección a la vida privada.*³⁴

En un ámbito similar, la jefa del PLR de Melipilla analiza la debilidad estratégica de falta de coherencia y coordinación intra-institucional entre los subsistemas de Gendarmería de Chile a la hora de exhibir un proceso de cumplimiento penal efectivamente rehabilitador para los condenados. Destaca las dificultades administrativas de trabajar con el sistema cerrado de cárceles, - cuyas jefaturas de unidades penales dependen de las Direcciones regionales-, y con los Centros de Reinserción social que controlan y asisten las medidas de penas alternativas a la reclusión, dependientes del Departamento de Medio libre.

*Es que yo creo que lo que te mencionaba anteriormente que trabajamos muy alejados de los otros sistemas, nosotros hemos tratado de hacer cosas, digamos acá no tenemos unidad penal cerca, o sea nuestra unidad más cercana es Talagante, hemos tratado de hacer cosas, pero no siempre depende de nuestra voluntad no más, hay jefes de unidad que tienen otro criterio y complica un poco que si no hay una autorización del Regional no se puede, entonces de repente ahí nos hemos visto un poco complicados. Pero como te decía, este año viene incorporado dentro de las directrices, el trabajo desde la Unidad penal, entonces nosotros vamos a tener que ir a trabajar, vamos a tener que trabajar en conjunto, con el área técnica, al menos de Talagante, yo creo que del CPF Santiago también, vamos a trabajar.*³⁵

Por su parte, - en una visión similar a la ya expuesta por la jefa del PLR de Valparaíso-, la jefa a cargo del PLR Rancagua, coincide en que deben hacerse correcciones de carácter estratégico en la coordinación de los diversos sistemas de Gendarmería de Chile, especialmente, en lo que dice relación con el subsistema cerrado (cárceles) y el sistema post-penitenciario. Especifica que, en el caso de su PLR, ellos trabajan con el flujo de penados excarcelados desde el establecimiento penitenciario concesionado de Rancagua, el cual les presenta dificultades a la

³⁴Pregunta 4.7.8. Jefa PLR de Valparaíso.

³⁵Pregunta 2.7.6. Jefa PLR de Melipilla. Continúa la cita: *Tenemos que organizarnos con el Patronato de Santiago porque tenemos que trabajar como sistema nosotros en conjunto con el sistema cerrado. Con el sistema abierto también hemos hecho algunas cosas, esta provincia la controla el CRS Poniente. Y nosotros tenemos una oficina abajo para la Libertad vigilada, entonces por mucho tiempo se trabajó en conjunto y otras oficinas están en el tema laboral, o sea hizo muchas cosas acá también y los Delegados trabajaban acá pero desde el año pasado no vino más.*

hora de facilitar el proceso de firmas de eliminación de antecedentes del Decreto ley N° 409.³⁶ Asimismo, plantea falta de coherencia entre las intervenciones que se llevan a efecto en la cárcel concesionada de Rancagua y los fines del PLR Rancagua. Reconoce que positivamente se ha trabajado en conjunto, pero prevaleciendo dificultades a la hora de la retroalimentación institucional entre ambas partes. Particulariza como consecuencia de lo anterior, en la existencia de un problema de focalización, lo explica de este modo:

*Entonces debiera haber una retroalimentación constante y una fluidez constante en cómo, qué lo que se requiere acá, qué es lo que están entregando las cárceles concesionadas, cómo están haciendo la intervención, y de tal manera, porque por ejemplo se focaliza, no sé anteriormente no toda la gente tiene posibilidades de, mira por ejemplo por un lado, nosotros como Patronato tenemos focalizada a la población más vulnerable, que son los que están presos, esa es nuestra prioridad, pero esa gente adentro, como no tiene conducta, no ha sido intervenida por nadie, entonces debiéramos tener una relación y cambiar un poco la lógica de la intervención de los que están encerrados, para darle un sentido al proceso.*³⁷

En un sentido similar, la Jefa del PLR Melipilla, visualiza la necesidad de una normativa nueva que aborde importantes vacíos. En lo específico grafica la situación de los condenados que han cumplido mediante las denominadas *medidas alternativas a la reclusión*, en especial quienes lo han hecho a través del sistema de libertad vigilada. Señala que un segmento de esta población, a pesar de haber estado sometida a control y tratamiento psicosocial por el tiempo de su condena – comúnmente tres años- se adscriben voluntariamente a la firma de eliminación de antecedentes - otros 2 o 5 (años) en los Patronatos locales de reos-, pero sin haberse resuelto, en el transcurso previo del cumplimiento penal, situaciones como pago de multa o acceso a escolaridad o capacitación. Problema significativo, en tanto, en gran porcentaje, se trata de población potencialmente rehabilitable, por ejemplo, jóvenes vulnerables que han delinquido ocasionalmente y a quienes se le prolonga excesivamente el tiempo del proceso de restitución de sus derechos en forma plena y definitiva.

(...) es que yo creo que necesariamente tenemos que trabajar en conjunto, yo siento que a mí me parece que los sistemas trabajan muy parcelado, por ejemplo, ustedes en el sistema abierto, también nosotros recibimos a las personas muchas veces con una gran deuda, un gran vacío, ¿en qué sentido?, por ejemplo, ustedes tienen el sistema abierto, tienen por ahí en su reglamento, sus leyes, (no me acuerdo que artículo), pero que dice que los profesionales a cargo de los usuarios tienen que preocuparse de su pago de multa, de esto y de varias cosas que tienen que ver con normas y leyes, pero la mayoría de los usuarios llega por ejemplo acá; los que no tienen la educación requerida para la eliminación de antecedentes, no llegan con nivelación de

³⁶Entonces mira, concretamente acá en esta región ocurre una situación bien particular que tiene que ver con hay mucha gente que egresa del penal de Rancagua y esa gente no se puede incorporar de forma inmediata a la eliminación de antecedentes. Y no se puede incorporar porque no está aclarado su prontuario, por lo tanto, a mi juicio, un tema que tiene que venir desde dentro listo, no lo hacen, porque tú sabes que dentro de las cárceles concesionadas tienen tantas áreas o tareas que hay que hacer, que por ninguna parte aparece esta tarea. Pregunta 4.8.4. Jefa del PLR Melipilla.

³⁷Ibidem.

*estudios, por ejemplo; los que tienen multas, no llegan con pago de multas; entonces esos son obstáculos significativos para que logren la reinserción social.*³⁸

Finalmente, destacar en esta parte del estudio, que lo expuesto por los entrevistados dimensiona la amplitud y profundidad de los cambios institucionales por emprender, si es que se pretende, efectivamente, implementar un sistema de tratamiento de rehabilitación social de tipo post-penitenciario. De este modo, la presente problemática parece ser el mayor desafío institucional a considerar por las autoridades y, en particular, por el nuevo recién creado DPP, que no es otro que abordar una adecuación de la normativa a la misión y, por consiguiente, elaborar los fundamentos de un sistema de atención que actúe coordinadamente.

3.2.3. Propuestas para una coordinación eficiente.

A continuación se presentan algunas iniciativas puntuales que los operadores entrevistados mencionaron como ideas y propuestas para mejorar aspectos de coordinación institucional. En esta perspectiva, su consideración puede ser válida, ya sea en el contexto de una discusión que aborde un plan amplio de refundación institucional, o bien, en el desarrollo de iniciativas estratégicas de perfeccionamiento o corrección de normativa y prácticas. En uno u otro caso, las propuestas que se presentan mantienen plena vigencia o interés de ser consideradas, en tanto, corresponden a la experiencia de agentes que han trabajado por mucho tiempo en el sistema Patronatos locales de reos.

La jefa del PLR de Valparaíso sitúa el problema específico relativo a la falta de eficiencia y coordinación entre los subsistemas de Gendarmería de Chile en el contexto de una razón de carácter institucional, correspondiendo, según plantea, a que es causa de la ausencia de una acertada política pública de rehabilitación social en el ámbito post-penitenciario. En este sentido, sostiene que Gendarmería de Chile no ha desarrollado las definiciones programáticas necesarias a efecto de instalar un trabajo correctamente focalizado, oportuno y eficiente en términos de rehabilitación de personas penadas criminalmente. A modo de oportunidad perdida, describe de esta manera el problema:

Gendarmería podría haber demostrado que sí se preocupa del proceso que pasa después con la gente que egresa, porque en el ideario público y popular, la cárcel es una escuela de contaminación, entonces si pudiera visibilizarse que existe iniciativa y que hay una institucionalidad vigente orientada a apoyar a la gente que egresa de las cárceles. Fíjate que yo creo que eso sería mucho más atractivo para la gente, porque primero se cumpliría dos condiciones; una, cumplió su condena, o sea, la justicia retributiva: el tipo ya pagó; pero más

³⁸Pregunta 1.1.6. Jefa PLR Rancagua. Asunto abordado además en Pregunta 2.7.6. Jefa PLR Rancagua: *Tenemos que organizarnos con el Patronato de Santiago porque tenemos que trabajar como sistema nosotros en conjunto con el sistema cerrado. Con el sistema abierto también hemos hecho algunas cosas, esta provincia la controla el CRS Poniente. Y nosotros tenemos una oficina abajo para la Libertad vigilada, entonces por mucho tiempo se trabajó en conjunto y otras oficinas están en el tema laboral, o sea hizo muchas cosas acá también y los Delegados trabajaban acá pero desde el año pasado no vino más.*

*encima Gendarmería se preocupa de que transiten este proceso post penitenciario acompañado, para asegurarse de que la persona no reincida.*³⁹

En primer término, y en una idea un tanto contraria a la sostenida precedentemente por la jefa del PLR de Valparaíso, la profesional entrevistada de aquel mismo PLR, plantea que la oportunidad de elaborar una nueva institucionalidad sigue presente. Para ella es significativo que en su construcción se tome en cuenta aspectos sensibles que efectivamente aporten a superar deficiencias tradicionales del sistema PLR en su relación de pertenencia y dependencia jerárquica con Gendarmería de Chile. Y entre los aspectos que señala deben ser revisado, el tema de las coordinaciones no está ausente, puesto que para ella lo importante sería corregir cierta rigidez y verticalismo existente entre la Dirección regional y su PLR:

*... lo otro es que es una gran oportunidad de plantear, a Gendarmería, al Ministerio de justicia, un modelo de intervención, una institucionalidad nueva, están en eso, con gente que tiene experiencia y con gente que puede rearticular una institucionalidad novedosa y acorde, moderna, sin pasar por esta cuestión tan vertical de Gendarmería, esa es la cuestión, evadir eso, incluso yo diría que esas coordinaciones con las Direcciones regionales son tan... bueno, pero Gendarmería es Gendarmería, tampoco se van hacer fácil establecer así, pero hay puntos que son comunes, realidades locales, contrapartes, modelos de intervención, presupuesto que se han solicitado anualmente.*⁴⁰

Abordando la temática específica, en relación a cómo trabajar con un sentido de proceso y con la debida coordinación entre los subsistemas, el profesional del PLR de Melipilla, propone una reformulación programática de carácter institucional que permita a los Patronatos locales de reos mantener o desarrollar una interconexión permanente con las Unidades penales a efecto de trabajar con los penados cuando estén en el periodo previo de sus egresos o cumplimiento, focalizando en aquella población penal que efectivamente desea ser atendida en un proceso post-penitenciario de rehabilitación. Afirma, además, la necesidad de contar con un mayor número de Patronatos locales de reos a través del país de modo de superar la situación de contar con Oficinas de control de firmas al interior de unidades penales, esto es, realizando una mínima parte administrativa de los que debiera hacer un Patronato local de reos propiamente.

*En el tema de la interconexión institucional, efectivamente, por ejemplo, exista algún tipo de rediseño en los Programas de modo que estos puedan intervenir o empezar a tener contacto con los futuros usuarios cuando estén en el periodo de pre egreso de las unidades penales, de modo que con esas personas, empezar a tener vínculos con ellos previamente para ingresarlos, y una vez que salgan - cumplan su condena-, poder ingresarlos a la ley 409 y poder hacer un acompañamiento de todo ese proceso, no solamente una vez se acercan los que salen de las unidades penales. Porque el grueso yo me imagino que pasa de largo, no vuelve, no quiere ver nunca más una oficina, y hay que pensar que hay unas faltas de Patronato o más que Patronato, una falta de Oficinas de control de firmas, solamente que están dentro de las unidades penales, con mayor razón, no van, aunque eso se da más en regiones.*⁴¹

³⁹Pregunta 4.2.8. Jefa PLR de Valparaíso.

⁴⁰ Pregunta 3.2. Profesional PLR Valparaíso.

⁴¹Pregunta 2.2.5. Profesional PLR de Melipilla.

Adicionalmente, y en un sentido práctico en la perspectiva de mayor interconexión institucional, el profesional entrevistado del PLR de Melipilla, propone que el sistema PLR cuente con un software capaz de sistematizar información relativa a la historia de las intervenciones psicosociales que se realizan a los beneficiarios. Dicha información, a la manera de un registro de historia clínica, capaz de ser consultada en línea durante la totalidad del cumplimiento penal, permitiría optimizar procesos como diagnósticos, derivaciones, supervisión, control de gestión y resultados, etc., en general, disponer de una herramienta informática moderna y eficiente, similar a la que mantienen otros servicios:

Yo creo que por ejemplo, debiera existir, bueno hay cosas que uno ve de repente en otros servicios y que cuando son cosas buenas hay que replicarlas, asimilarlas, por ejemplo, yo creo que también hay un tema de que nosotros podríamos perfectamente tener, ya ahí como plano de propuesta, un software que nos permita digamos, tener en línea lo que son diagnósticos de usuarios, lo que son las fichas. Muchas veces tenemos el papel, tenerlas en un registro así, como también las tiene el SENAME (senainfo), registro de intervenciones, creo que falta eso, así como el servicio también en ese sentido se modernice y que ocupe las herramientas que existen hoy en día, para poder también contar con una información en línea, más rápida, también la supervisión sea mucho más rápido, o sea también que poder tener un control que sea mucho más efectivo de, centralmente digamos, porque eso nos permitiría supervisar fácilmente, bueno, se están haciendo las cosas o no se están haciendo, se están cumpliendo los plazos para cumplir ciertas metas.⁴²

A su vez, lo anterior es señalado coincidentemente por la jefa del PLR de Melipilla cuando propone aplicar sistemáticamente los mismos procedimientos y tramitaciones en todas las instancias del flujo de cumplimiento penal de los sujetos condenados, es decir, que en los subsistemas cerrado, semiabierto y abierto, incluyéndose, el sistema post-penitenciario, propio de los Patronatos locales de reos, se utilicen todas las normas y herramientas que beneficien a los excarcelados que trabajan por su reinserción social.⁴³

3.2.4. Crítica a la ausencia de una definición de usuario y de un modelo de intervención psicosocial.

En las entrevistas se observó, en general, la necesidad de replantearse la definición del concepto teórico de “usuario” y cuáles son los ámbitos psicosociales más precisos a intervenir en lo que puede ser un modelo de trabajo rehabilitador, necesariamente, más acotado y menos difuso desde el diseño e implementación de servicios comunitarios de trabajo en rehabilitación que ofrece el sistema PLR. Se plantea que actualmente, no se ha resuelto o permanece confuso el concepto de *reo*, más allá de las leyes en que se fundamenta el sistema, es decir, la ley de libertad condicional de 1925, el Decreto ley número 409 del año 1932 y la propia ley que crea el Patronato Nacional de reos de 1943, las que contienen normas específicas de tratamiento

⁴² Pregunta 4.7.5. Profesional PLR de Melipilla.

⁴³ Pregunta 1.6. 6. Jefa PLR de Melipilla.

penitenciario – y que mencionan derechos en los ámbitos del trabajo, estudio, capacitación, asistencia material, etc.-, y que a pesar que no se cumplen cabalmente, tienen plena vigencia.⁴⁴

De este modo –según opinión de los entrevistados – se lograría resolver con mayor eficiencia y eficacia qué aspectos o dimensiones deben ser consideradas a efecto de desarrollar los planes de intervención a ejecutar con cada usuario. Con la propuesta de una mayor precisión en la definición del concepto de usuario del sistema se estaría resolviendo, en definitiva, el problema de los ámbitos de intervención institucional, focalización de la población y las prioridades de la intervención.

... yo creo que uno de los principios más importantes es redefinir cuál es el concepto de usuario, así como el producto esperable en algún minuto, si es disminuir la reincidencia - y la verdad es que sólo como Patronato Nacional de reos y sólo como Patronato local de reos, es una tarea demasiado grande-, en otro minuto es reinsertar y ubicar prácticamente exitosamente a una persona, pero si no dimensionamos y definimos qué tipo de usuario es el que finalmente quisiéramos que volviera a esta sociedad.... se hace más difícil.⁴⁵

De esta forma, una vez conceptualizado el sujeto de la rehabilitación, - “el concepto de usuario”-, y establecidas las dimensiones prioritarias susceptibles de intervenir, la entrevistada, jefa del PLR Santiago, propone corregir o perfeccionar la formulación de los programas y proyectos considerando la necesaria flexibilidad que la población objetivo requiera. En este sentido releva la necesidad de contar con una mayor autonomía para elaborar, tanto los iniciales diagnósticos de intervención de los usuarios, como con la capacidad de implementar su tratamiento sin las restricciones administrativas o burocráticas de la estandarización, problema común de los servicios públicos que operan en escenarios de extensas coberturas.⁴⁶

Las propuestas normativas acerca de *estandarizar un modelo de intervención psicosocial*⁴⁷, no debe ser confundida con la estandarización de normas técnicas y de competencias y capacidades que los Patronatos locales de reos debieran exhibir, lo cual se entiende como una consecuencia de lo primero en una relación de lo que son los fines y medios. Es lo que señala la jefa del PLR Rancagua cuando indica la ausencia de materias estratégicas que no se han abordado, por ejemplo, en relación a *que se trabaja sin que haya todavía un manual, sin que exista un modelo de intervención...*⁴⁸ Lo identifica, incluso, como una de las principales debilidades del sistema actual:

⁴⁴Pregunta 1.4.1. Profesional PLR Santiago.

⁴⁵Pregunta 1.2.2. Jefa PLR de Santiago.

⁴⁶... esa autonomía debería ser desde elaborar planes de intervención acordes y no con tanta restricción... de que debe ser un año de intervención y que debe acudir a donde se capacita, porque esa es una lógica muy chiquitita ya que las personas delinquen o podrían volver a delinquir porque no tienen trabajo, porque no han recibido mucha capacitación o porque nunca nadie los escuchó, a lo mejor son las tres cosas, a lo mejor son otras más, entonces es muy restrictivo. Pregunta 1.4.2. Jefa PLR de Santiago; y ver además: Pregunta 1.4.2. Jefa PLR de Santiago y 1.10.2. Jefa PLR de Santiago.

⁴⁷Pregunta 1.2.7. Profesional PLR de Valparaíso.

⁴⁸ Pregunta 1.3.4. Jefa PLR de Rancagua.

*Yo creo que la principal debilidad tiene que ver con que nos falta trabajar en términos de normas técnicas, de competencias, asimilar a los Patronatos en términos de las profesionales que se requieren, definir bien cuáles debieran ser, estandarizar ciertas cosas como cantidades de usuarios, cómo vamos a entender el proceso del modelo...*⁴⁹

En un sentido similar a lo planteado anteriormente, la jefa del PLR Valparaíso señala como un gran desafío pendiente el desarrollar una normativa que establezca las bases de un sistema de atención penitenciaria integral, que incluya, por cierto, la situación post-penitenciaria, en una un concepto sistémico que abarque todas las dimensiones o etapas por las cuales debería transitar un condenado en el declarado propósito de su rehabilitación social. En otras palabras, se releva nuevamente la necesidad de un modelo de atención psicosocial de carácter integral que pueda ser desarrollado coordinadamente a través de las instancias administrativas correspondientes a los subsistemas de Gendarmería de Chile.

*Yo creo que debiera haber un trabajo coordinado con los subsistemas de cumplimiento, especialmente con el subsistema cerrado. Quizá nosotros debiéramos intervenir en una etapa previa al egreso con lógica post penitenciaria. (...) la cantidad de personas que egresa, es muchísimo mayor a la cobertura de esos programas (intramuros), por lo tanto sí habría un nicho de usuarios que a lo mejor nosotros podríamos trabajar, antes del egreso. (...) Siguiendo una línea lógica con el programa donde hayan participado, en el mejor de los casos, (...) precisamente a lo mejor nosotros ahí, captar esas personas para que haya un acompañamiento previo y un acompañamiento posterior y en ese sentido debería haber un apoyo de la institucionalidad, o sea debería haber un cambio en la regla.*⁵⁰

En esta misma perspectiva, la jefa del PLR Rancagua reitera, en el contexto de la creación del nuevo DPP, la necesidad de desarrollar un modelo de intervención propio que se ajuste a un nuevo paradigma del trabajo post-penitenciario, y en la práctica, implemente alternativas que superen las deficiencias o incompetencias endémicas experimentadas en los Patronatos locales de reos. En particular, critica la pertinencia y complementariedad que presenta la ejecución del programa *Hoy es mi tiempo* (HEMT), desarrollado directamente por el Ministerio del Interior en los Patronatos locales de reos del país, en tanto confunde y resta capacidades y competencias a éstos últimos. En particular, sugiere que el personal contratado bajo la fórmula de pago a honorarios por aquel Ministerio refuerce efectivamente la gestión de los Patronatos locales de reos, complementando sus funciones:

*Entonces, la gente está contratada con horarios hasta la cinco de la tarde ponte tú, y la cosa es que aquí la gente podría ser contratada en horarios diferidos porque en el caso nuestro para trabajar en lo que es reinserción, tiene que ver con una ampliación de mirada para involucrar un poco más a la comunidad. Entonces a mi juicio, se podría contratar gente desde las tres de la tarde hasta las nueve de la noche.*⁵¹

⁴⁹Pregunta 1.9.4. Jefa PLR de Rancagua.

⁵⁰Pregunta 1.2. 8. Jefa PLR de Valparaíso.

⁵¹ Pregunta 1.7 4. Jefa PLR de Rancagua.

En definitiva, la clarificación normativa que la jefa del PLR de Rancagua propone apunta que se defina - en un plano técnico-, con mayor precisión el objetivo último de todos los procesos de intervención psicosocial que se brinda a los excarcelados, cuestión que no sólo alinearía todo esfuerzo de gestión, sino más importante aún - en el plano del fundamento de la política pública - delimite de inicio el aporte específico llamado a cumplir al sistema de los Patronatos locales de reos en la demanda ciudadana de mayor seguridad pública.

*Yo creo que hay que clarificar qué es lo que queremos y cuál es nuestro objetivo último de todos los procesos de intervención, por un lado. ¿Disminuir riesgos de reincidencia? ¿Que la gente esté colocada? ¿capacitada? ¿Que la gente deje de consumir? Que se clarifique.*⁵²

En el entendido que la definición conceptual relativa al tipo de usuario y la falta de un modelo de intervención “que dé sentido a todas las acciones” que se realizan ha sido una deficiencia normativa de larga data en el la historia de los Patronatos de reos, es posible constatar que los entrevistados critican la tradicional desvinculación entre ley y propósito, en una continuidad de funcionamiento y trabajo en el área de reinserción psicosocial que no ha contado con un efectivo o verdadero hilo conductor.⁵³ Por tanto, se entiende que las opiniones críticas se refieren, en general, a cuestiones teóricas relativas a la normativa y misión, por una parte, y por la otra, a aspectos técnicos en cuanto aquellas debieran ser desarrolladas con una efectiva coherencia y coordinación institucional.

Definidas en su oportunidad como una de las principales debilidades del sistema - la falta de coordinación institucional y la ausencia de un modelo psicosocial de atención estándar- ,⁵⁴ un adecuado modelo general de trabajo debiera desprenderse de una correcta comprensión de la normativa y misión institucional analizada a la luz de la extensa experiencia de los Patronatos locales de reos. En esa necesaria síntesis los entrevistados reportan algunas observaciones o propuestas de interés.

En primer lugar, en relación a la definición de un modelo de intervención psicosocial, la Jefa del PLR Santiago, visualiza la necesidad relativa a que el nuevo Departamento post-penitenciario lidere la discusión conducente al desarrollo de nuevas normas técnicas a través de la convocatoria y reunión de los jefes de cada Patronato local de reos:

Creo que uno de los aspectos más importantes es que sean convocados los jefes de cada Patronato en la elaboración incluso de las orientaciones técnicas, como normativa, si uno quisiera bajar lo que se espera en términos metodológicos y de trabajo de un Patronato a lo

⁵² Pregunta. 1. 8. 4. Jefa PLR de Rancagua.

⁵³ ... pero yo creo que tiene que ver, insisto, porque uno es la ley, lo que uno podría adecuar, pero otra cosas tiene que ver con el funcionamiento porque el apoyo psicosocial es súper relevante para el proceso de reinserción de los usuarios, pero falta yo diría un hilo conductor. Pregunta 1.6.7. Profesional PLR de Valparaíso.

⁵⁴ Defina la principal debilidad del sistema: ... falta de coordinación y la falta de un modelo de intervención psicosocial establecido, porque acá cada profesional saca de su bagaje para atender y atender lo mejor posible o con la mejor calidad, pero no hay... un modelo de intervención que se tiene que seguir, para nosotros es como construir haciendo. Pregunta 2.7.7. Profesional PLR de Valparaíso.

*menos los operadores o los actores principales en el tema de articulación deberían ser invitados o convocados, a lo menos, para entregar una información que retroalimente el trabajo...*⁵⁵

Una consideración especial, mencionada en más de una entrevista, sostiene la demanda de innovar en el trabajo de rehabilitación a efecto de lograr una debida actualización metodológica en el complejo trabajo con infractores condenados que han cumplido o están cumpliendo condenas de encierro carcelario, asunto ciertamente a tener en cuenta a la hora de formular un modelo de atención psicosocial.

*... creo que también para lograr esos propósitos tenemos que buscar e indagar en metodologías más innovadoras, porque te encuentras con personas de distintas características, con distinto historial delictual, que ha pasado hace muchos años que cumplieron incluso esos delitos, entonces hay mucho deterioro, hay mucho daño, entonces tienes que tener herramientas técnicas mucho más avanzadas de cómo enfrentar distintas particularidades...*⁵⁶

Si bien aquella es la recomendación de la jefa de PLR Santiago, es decir, relacionar mejores resultados con mejores herramientas, no muy distinta es la sugerencia que expone la subjefe del PLR Valparaíso en su respuesta a la pregunta relativa a cómo relacionar adecuadamente autonomía y misión institucional. Ella contrasta una adecuada autonomía con la falta de lineamientos generales y un modelo de intervención único para todos los Patronatos locales de reos, planteando que una bien entendida autonomía requiere una contraparte que no sólo se limite a entregar un modelo común de intervención psicosocial, sino además a proveer de la oportuna entrega de herramientas metodológicas apropiadas a las dinámicas y experiencia del trabajo de rehabilitación de excarcelados.⁵⁷

Finalmente, en lo que se refiere a esta parte, se constata a través de diversos entrevistados la sugerencia de considerar las realidades locales de cada Patronato local de reos a la hora de pensar en formular y aplicar modelos de trabajo en el área psicosocial post-penitenciaria. De este modo, por ejemplo, la jefa del PLR Rancagua, advierte de una excesiva dependencia jerárquica y centralismo a la hora de tener que implementar, en el Patronato que dirige, un modelo de intervención propuesto por el Ministerio del Interior que no necesariamente se ajusta a su realidad regional.⁵⁸ Por otra parte, en un sentido más general, el profesional entrevistado del PLR Santiago, manifiesta que es deber del Ministerio de Justicia formular una apropiada política pública de rehabilitación social de excarcelados, y en específico, diseñarla creando un modelo

⁵⁵Pregunta 1.6.2. Jefa PLR de Santiago.

⁵⁶Pregunta 1.6. 2. Jefa PLR de Santiago.

⁵⁷... necesitamos más formación porque la población en los últimos años nos encontramos con población con muchos conflictos con el tema de droga, en el cual no tenemos formación, que hemos ido aprendiendo al hacer, entonces faltan herramientas en ese aspecto...Pregunta 1.3.7. Profesional PLR de Valparaíso; Ver además: Pregunta 1.5.7. Profesional PLR de Valparaíso.

⁵⁸... hay ciertas situaciones en que como este sistema también es jerarquizado y como vienen modelos implementados, por ejemplo, tenemos en los Patronatos, hoy en día establecido el "modelo de riesgo" que es este modelo que está manejando el Ministerio del interior y que se está aplicando, se está generalizando a nivel institucional, pero tampoco ha habido una apuesta... pero no va a la par con el crecimiento de todo el entorno...Pregunta 2.4.4. Jefa PLR de Rancagua.

propio, fundamentado en las posibilidades y limitaciones de nuestra propia realidad nacional. En sus palabras:

Porque lo otro provoca distorsión, nosotros vemos distorsiones aquí, modelos teóricos probados durante este último año, muy reciente, durante el 2012, que es un modelo que tiene por sigla OASYS, que es un sistema que de lo que habla es de la disminución de la reincidencia, con factores predictivos numéricos, que pueden prevenir si un individuo, de acuerdo a sus calificaciones, pueda reincidir. Este modelo es también parte de un montón de supuestos que son parte de modelos europeos, parte del supuesto, por ejemplo, que el tema de educación está resuelto, la gente sabe leer y escribir, que tiene niveles económicos que son básicos, pero acá tenemos realidades que en ese sentido no tienen ningún apego con esa realidad. Entonces el modelo teórico queda ancho.⁵⁹

Por lo expuesto, parece concluyente que la ausencia de definiciones conceptuales constituye una preocupación compartida por los jefes y profesionales entrevistados. Sin duda que una revisión de la ley y normativa, por una parte, y las prácticas tradicionales, por otra, que en los últimos años se han desarrollado en los diversos Patronatos locales de reos - con sus experiencias y realidades propias, - colaborarían a lograr consensos básicos para corregir y perfeccionar la misión de su institucionalidad.

3.2.5. Crítica al criterio de asignación de recursos. Reconocimiento de una adecuada provisión de recursos financieros para gastos corrientes de funcionamiento.

A la pregunta formulada: *¿En su opinión, en general, cree adecuada la provisión de recursos financieros a las exigencias de gestión del Patronato local de reos?* Las respuestas recogidas fueron unánimemente positivas en cuanto a que los entrevistados reconocen contar con los recursos adecuados para el funcionamiento y gestión de sus centros de trabajo. De las ocho respuestas, salvo una que no expresó nivel de calificación, cinco de ellos afirmaron estar en *De acuerdo* y dos *Muy de acuerdo* en que la provisión de recursos financieros no representaba sino un apoyo y fortaleza del sistema de PLR. Esta valoración puede ser considerada un hallazgo en el presente estudio, en tanto, en el contexto de la realidad penitenciaria, los niveles de inversión financiera en rehabilitación son conocidamente insuficientes.

No obstante lo anterior, cabe consignar algunos matices, expresados en propuestas o críticas particulares que algunos entrevistados presentaron, los cuales representan observaciones importantes a la hora de evaluar eventuales mejorías en el área correspondiente a la asignación de recursos hacia los PLR. Esto es lo que se presenta a continuación.

⁵⁹ Pregunta 1.10.1. Profesional PLR Santiago. Opinión similar manifiesta la Jefa del PLR Valparaíso: *... aquí se copian modelos, se es todavía es un poco artesanal, no hay una forma de intervenir a la población que sea estándar y que obedezca a una lógica... es mucho más reactiva, y no propositiva y eso nos falta, estrategias de intervención post penitenciarias*. Pregunta 1.9. 8. Jefa PLR de Valparaíso.

La entrevistada Jefa del PLR de Santiago refiere que ella está muy de acuerdo en la asignación de recursos. Señala que en comparación a la realidad de las cárceles, donde ella trabajó muchos años, la situación es óptima.⁶⁰ No obstante, su aprobación mantiene un reparo técnico. Señala que la provisión de recursos debe traer aparejada, desde los niveles superiores del servicio, la necesaria asesoría y acompañamiento administrativo para el uso y buena gestión de los mismos. En perspectiva, la profesional insiste en incorporar al nuevo sistema de trabajo de los PLR un área técnica integral, en cuanto a satisfacer los requerimientos de trabajo- y no sólo capaz de abarcar la asesoría en el ámbito específico de la rehabilitación de penados -, sino en los soportes jurídicos, administrativos, contables, etc., que requiere un exitoso desempeño institucional.

*... pero también te genera una inseguridad y un riesgo de qué pasa si no se gestiona o no se invierte bien y te das cuenta que a lo mejor no tienes tantos elementos de la información y del conocimiento para hacer una buena gestión y que no te veas a lo mejor pillada en circunstancias en que a lo mejor no se hizo adecuadamente el uso de ese recurso o se hizo a destiempo; creo que así como en la anterior, la asesoría jurídica, es importante también la asesoría permanente desde el tema presupuestario, contable.*⁶¹

En una valoración similar, y desde su ámbito operativo, la profesional entrevistada del PLR de Santiago, reconoce lo ya expresado por su jefatura en cuanto a valorar como adecuados los montos asignados a su PLR, asignaciones que – señala- han beneficiado tanto a los usuarios como a los funcionarios en orden a facilitarles el trabajo:

*Yo creo que es adecuado la provisión de recursos, bueno desde que estoy acá siempre se han impartido programas sociales, creo escuchar que nunca se han bajado los montos, y por otro lado, a nosotros como funcionarios, tenemos, no te digo que libre albedrío, pero claramente podemos ir a solicitar, resmas, lápices, cuanta cosa...*⁶²

En una valoración similarmente positiva, pero con alguna crítica en orden a perfeccionar los mecanismos de asignación de recursos financieros con propuestas específicas, se registran las opiniones provenientes de los PLR de Rancagua y Melipilla, a diferencia de las dos opiniones vertidas desde el PLR de Valparaíso, en que las entrevistadas reconocieron una adecuada provisión de recursos, pero sin fundamentar la apreciación.⁶³

En primer lugar, la jefa del PLR Rancagua, señala que en general la asignación es adecuada, sin embargo, existe –en su opinión, - falta de equilibrio en la financiación de unos programas en desmedro de otros. Afirma:

⁶⁰ ... esta experiencia de trabajar en un Patronato me tiene abismada la cantidad de recursos que se asigna, me tiene abismada porque vengo de un sistema en que no hay plata para nada o sea todo era... nos habíamos puestos expertos en pedir, en hacer colectas, en hacerlo todo...Pregunta 3.1. Jefa PLR de Santiago.

⁶¹ Pregunta 3.2. Jefa PLR de Santiago.

⁶²Pregunta 3.3. Profesional administrativa PLR de Santiago.

⁶³ Sus respuestas fueron:Pregunta 3.7. Profesional PLR de Valparaíso: *Muy adecuada*; y Pregunta 3.8.Jefa PLR de Valparaíso: *Diría que sí, estoy muy de acuerdo a la asignación de recursos*

*Haber yo quisiera decir que es adecuada porque hay un programa específico que recibe muchos recursos, que permite ese programa. Pero hay otras áreas del Patronato que no logran recepcionar o no tienen la misma posibilidad ¿me entiendes?*⁶⁴

En un lineamiento similar, la jefa del PLR de Melipilla en esta pregunta plantea que los bonos de 10 mil u 11 mil pesos entregados a los usuarios del PLR de Melipilla no representan una ayuda similar a lo que ese mismo monto pudiera significar en Santiago. Acusa, en consecuencia, falta de consideración y equidad en ese ámbito. Reconoce, en todo caso, que la provisión de recursos para el buen funcionamiento de su lugar de trabajo es muy satisfactoria.

*Mira, en términos general, si bien salvo el tema que tiene que ver con la asignación de recursos que tiene que ver directamente con los usuarios, nosotros pagamos bonos, yo te digo que un bono de 10.000 pesos, 11.000 pesos en Melipilla, no es lo mismo que en Santiago o en otros lados. Entonces yo creo que ahí es donde nosotros nos complica. (...) En términos de los recursos que tienen que ver con la adquisición de todo lo que nosotros necesitamos para funcionar, bien, ningún problema.*⁶⁵

Por su parte el profesional de referencia del PLR de Melipilla, opina, en específico, que aunque *cuenta con las herramientas, equipamiento, insumos e infraestructura adecuada para su desempeño laboral*, en un plano ideal debiera haber más o mejor financiamiento para programas de crédito a la microempresa para usuarios con potencial en el área del emprendimiento económico o para aquellos que en forma posterior a su capacitación laboral demuestran poseer constancia y habilidad para la generación de negocios por cuenta propia. En este sentido, su propuesta debiera ser entendida más en un ámbito de rediseño de programas que en una reasignación de los recursos ya existentes.

*... bueno también aquí había programa de intervención laboral, pero se cerró. A los otros programas que sí tienen soluciones laborales, sería importante que también contaran con algunos recursos para poder intervenir en un ámbito asistencial, ya que la población aquí de mayor vulnerabilidad, o con más daño, que es la que se trata de focalizar, pueda contar con recursos para dar soluciones en el ámbito laboral, digamos, por ejemplo, pequeños créditos para poder hacer microempresa, sería bueno tener recursos para poder hacer intervención en esos tipos de programas.*⁶⁶

En conclusión las respuestas consolidan una apreciación positiva respecto de la provisión de recursos financieros con que son dotados los PLR de Santiago, Rancagua, Melipilla y Valparaíso, esto es, desde el nivel central. Sin embargo, dicha asignación se refiere exclusivamente a los montos de dineros que se les suministra como recursos asignados a gastos fijos para efectos de su funcionamiento general. Al respecto cabe notar lo significativo que resulta para algunos entrevistados constatar esta situación, en comparación a la endémica falta de

⁶⁴Pregunta 3.4. Jefa PLR de Rancagua. El tema específico de desequilibrio en la asignación de recursos para ejecución de programas lo veremos más adelante, tratado más ampliamente, como un hallazgo en sí mismo.

⁶⁵Pregunta 3.6. Jefa PLR de Melipilla.

⁶⁶Pregunta 3.5. Profesional PLR de Melipilla.

provisión de recursos en el área de rehabilitación de personas en situación de cumplimiento penal en las cárceles. Adicionalmente, en el desarrollo de las respuestas a la pregunta analizada, se detecta que las críticas o propuestas específicas provienen desde los PLR localizados en ciudades pertenecientes a comunas urbano-rurales (Rancagua y Melipilla), en contraste a las opiniones cuya conformidad o valoración con este aspecto presupuestario no implicaban una demanda por aumento presupuestario (Santiago y Valparaíso). En forma importante, los entrevistados de los PLR de Rancagua y Melipilla relacionan lo positivo de contar con los recursos para gastos corrientes en el marco de la restricción de presupuestos para el desarrollo de programas o proyecto de reinserción social.

3.2.6. Crítica al criterio de asignación de recursos. El personal a honorarios.

La crítica a que hacemos referencia representa lo expuesto por los entrevistados ante una pregunta abierta en términos de la posibilidad que se les presentó en cuanto identificar algún aspecto deficiente en el área de asignación de recursos que debiera ser superado para mejorar la gestión de sus respectivos PLR. En la pregunta temática formulada⁶⁷, siete de los ocho entrevistados identificaron con claridad la problemática contractual referida a mantener profesionales en calidad de empleados temporales (honorarios o contrata) en funciones que se entiende deben ser permanentes, puntualizando, además, en las razones que esta situación trae aparejada en términos de no colaborar adecuadamente a las funciones y propósitos institucionales.

En las reflexiones recogidas en la oportunidad, parece ser que el problema identificado presenta variadas consecuencias en áreas disímiles, por lo que su comprensión – en la limitada amplitud en que fue abordado – representaría una temática cualitativa de importancia estratégica en la perspectiva de plantear propuestas que modifiquen la actual situación laboral del sistema PLR.

En la visión del profesional del PLR de Santiago, el no reconocimiento laboral, profesional y técnico, que el Estado mantiene sobre los agentes del trabajo post-penitenciario tiene que ver la opción de no emprender una política pública de rehabilitación social de personas condenadas, más allá de ofrecer las posibilidades de restitución de derechos ciudadanos mediante la firma del Decreto n° 409. En su concepto, una iniciativa que puede colaborar a efecto de provocar esa decisión radica en los mismos operadores del sistema PLR, quienes al interior del servicio público de Gendarmería de Chile, debieran proyectarse como personal calificado de su área.⁶⁸

⁶⁷ Pregunta 3.8. ¿Está usted de acuerdo en que los criterios de asignación de recursos materiales (infraestructura, equipamiento, presupuesto, situación contractual, etc.) son adecuados, pertinentes y oportunos para desarrollar las responsabilidades asignadas y aportar adecuadamente a la misión institucional?

⁶⁸ Pero sí la situación contractual, porque por ejemplo, en nuestra misma área, hay mucha diferencia, hay personas que llevan muchos años acá y siguen en condición de contrata, honorarios, tenemos en los programas gente por meses... eso también es un incentivo como negativo, por eso creo que la idea de capacitarnos, de empoderarse a través del área, de validar a la gente que trabaja. Pregunta 3.8.1. Profesional PLR Santiago.

Desde una perspectiva de jefatura, la entrevistada a cargo del PLR Santiago señala como problema principal respecto de la asignación de recursos el hecho de tener personal profesional trabajando a honorarios en programas de rehabilitación a quienes permanentemente se adeuda el pago de sus remuneraciones. Asimismo, agrega lo que califica como perverso y contraproducente para la dinámica laboral de su centro, esto es, la situación de mantener funcionarios con diversas modalidades contractuales (honorarios, contrata, planta).

La verdad que lo que lo hace menos adecuado, aparte de lo que ya he dicho de la infraestructura, es la misma condición contractual... acá conviven en su trabajo diario personas, profesionales con distintas situaciones en ese ámbito y eso genera una dinámica laboral a veces bastante compleja, desde dos a tres meses sin sueldo y yo casi les pido no vengán entonces... porque no,...la vergüenza... Saben que tienen que atender a 100 usuarios que están esperando, que hay que seleccionarlos, si ni siquiera en tres meses recibió sueldo, entonces, encuentro que es como perverso, es como ir contra la misma rehabilitación; si la persona ni siquiera tiene las condiciones mínimas para hacer su pega, entonces creo que la infraestructura hasta pasa a ser casi de segundo grado, ante eso que es mucho más vital y que atenta al principio mínimo, a la persona, de estar en condiciones, preparada, lista para atender.⁶⁹

Igualmente, como jefatura, la entrevistada del PLR Rancagua, no tiene una opinión distinta cuando afirma que la situación contractual de profesionales a honorarios y la excesiva demora en ser remunerados atenta directamente al propósito de rehabilitación para lo que son contratados:

Por otro lado, está el tema contractual de los colegas que trabajan en el programa laboral, es toda gente a honorarios y sucede que ellos les vienen a pagar, los contratan y se que hoy día fueron a firmar sus contratos y demoran Enero, Febrero, Marzo, tres meses más o menos en pagarles todo, y tienen que seguir trabajando durante el periodo, y tiene que seguir funcionando... entonces en ese sentido es súper complejo porque tienes las dos caras. Tienes gente que está bien y gente que no...⁷⁰

Desde su propia experiencia laboral, el profesional del PLR de Melipilla plantea que lo que debiera cambiar es la situación contractual de quienes, al igual que él, laboran bajo la fórmula de personal a contrata, pues cada fin de año, cuando se cumple el plazo señalado en este tipo de contratos, los trabajadores no saben qué va a pasar en relación a su continuidad laboral en el servicio. De este modo, el problema de la relación contractual de los agentes que laboran en el sistema PLR se amplía desde el personal contratado a honorarios – sin vinculación laboral permanente – al personal denominado “a contrata”, cuya vinculación laboral es anual.

... por un tema de situación contractual, también hay un tema en términos de que bueno que igual es un tema acá a fin de año para los profesionales que estamos en una situación a contrata del tema de no saber qué va a pasar, qué va a ocurrir, algo que incide también. Uno entiende que inicialmente una persona esté bajo condiciones a contrata, pero después de un par de años eso no debiera ser...⁷¹

⁶⁹Pregunta 3.8.2. Jefa PLR de Santiago.

⁷⁰Pregunta 3.8.4. Jefa PLR de Rancagua.

⁷¹ Pregunta 3.8.5. Profesional PLR de Melipilla

Por su parte las opiniones recogidas en el PLR de Valparaíso son igualmente coincidentes en tanto rechazan como adecuado mantener la fórmula de contratación de profesionales a honorarios. Si bien, la profesional del PLR de Valparaíso, se limita a señalar que *nos gustaría que todo el mundo estuviere contratado*.⁷² La jefa del mismo PLR es tajante en señalar que uno de los principales problemas a superar en el sistema PLR tiene que ver con pretender desarrollar programas de rehabilitación social de personas en situación penal con profesionales contratados a honorarios, no dudando en considerar esta alternativa como *uno de los elementos más nefastos que la institucionalidad pública ha generado*. En sus propias palabras el problema lo sintetiza de este modo:

*... genera una incertidumbre que no apoya en nada al involucramiento con el trabajo. En nuestro caso hemos tenido mucha deserción de profesionales, por la impuntualidad en los pagos, por las exigencias y la poca reciprocidad del sistema hacia las exigencias en temas tan sensibles, como por ejemplo, las licencias médicas, donde los descuentos son atroces, o sea prácticamente la gente no tiene derecho a enfermarse.*⁷³

Finalmente, a modo de conclusión, continuamos con la exposición de la jefa del PLR de Valparaíso, en tanto fundamenta las razones para considerar lo inconveniente de la adscripción de personal contratado a honorarios con una correspondiente propuesta de rectificación:

*Por tanto debería haber una institucionalidad, aunque fuera temporal, para que la gente a honorarios, temporalmente, estuviera a contrata, para que pudiera tener otros beneficios; entonces estas diferencias contractuales creo que no favorecen y sobre todo porque las responsabilidades que se les asignan a los funcionarios a honorarios, por lo menos a los que están acá, son muy altas, entonces, me parece adecuado no más. La remuneración no es mala en relación a un contrata grado 15 o 16, ganan más, eso es verdad, pero las condiciones no son tan positivas y la verdad es que son colaboraciones permanentes prácticamente.*⁷⁴

3. 2.7. Crítica al criterio de asignación de recursos. Deficiente infraestructura.

El análisis corresponde a la pregunta 3.6. *¿Está usted de acuerdo con la disponibilidad de infraestructura y equipamiento con la que cuenta actualmente para el desarrollo de su trabajo?*

El problema planteado representa, literal y materialmente hablando, una debilidad estructural del sistema de atención y trabajo post-penitenciario. Y como bien lo representan las opiniones de las jefaturas de los PLR situados en Santiago y Valparaíso, sedes en que la cantidad de usuarios es significadamente mayor al promedio nacional, las condiciones deficitarias de

⁷² *... no es agradable que haya compañeros a honorarios que son de programa, del programa de reinserción social, programa ministerial, pero nos gustaría que todo el mundo estuviere contratado.* Pregunta 3.8.7. Profesional PLR de Valparaíso.

⁷³ Pregunta 3.8.8. Jefa PLR de Valparaíso.

⁷⁴ Ibidem.

infraestructura en términos de metros cuadrados y la tenencia bajo la modalidad de arriendos, impiden definitivamente contar con sedes, espacios, oficinas, etc., que representen un soporte material adecuado a la misión encomendada a la institucionalidad de los Patronatos locales de reos.

En el caso del PLR de Santiago, el profesional de referencia califica la calidad de la infraestructura como “Muy inadecuada”.⁷⁵ En tanto que la jefa del mismo explica con mayor detalle las razones en que fundamenta su afirmación respecto a que el local donde funcionan es totalmente inadecuado. Señala que es arrendado, por tanto, con imposibilidad de efectuarle modificaciones estructurales, lo que de paso, no permite ampliar superficie para nuevas estaciones de trabajo – lo que imposibilita incorporar más personal- o mejorar los ambientes para mayor privacidad en las atenciones psicosociales. En lo principal, indica que la cantidad de beneficiarios que acuden al recinto excede la capacidad de atención que posibilita la infraestructura.

Este es un espacio que es arrendado, no tengo ningún problema que sea arrendado, lo paga el Departamento, pero creo que con la cantidad de personas, con el volumen de personas que viene acá...ni siquiera me permite que pueda llegar más recurso profesional porque no tengo dónde albergarlo y la necesidad es tan latente, pero no tengo donde poner más personas y eso va en desmedro que los tengo en módulos abiertos, con cero privacidad porque no tengo como cerrar más o qué modulo más ponerle cuando este espacio no es mío, no puedo hacerle modificaciones y es muy pequeño, o sea si yo miro la cantidad de usuarios, esto podría ser dos colinas⁷⁶ si todos vinieran acá... imposible en este edificio establecer dos unidades penales, entonces considero que la estructura está totalmente en desarmonía a la necesidad.⁷⁷

En la valoración general respecto a este punto recogida en el PLR de Santiago, la profesional administrativa entrevistada refuerza el juicio de sus colegas de trabajo en torno a calificar como insuficiente la infraestructura del local en que funcionan, insistiendo, además, en esta misma opinión, sobre la satisfactoria provisión de recursos y equipamiento con la que cuentan.⁷⁸

Por otra parte, en opinión de lo entrevistados que se desempeñan en los PLR localizados en ciudades menos pobladas y con importante componente rural, es decir, los situados en Rancagua y Melipilla, el problema relativo a la infraestructura no representaría el dramatismo de los ubicados en las grandes ciudades como Santiago y Valparaíso. Esto es si atendemos a las

⁷⁵ Pregunta 3.6.1. Profesional PLR Santiago.

⁷⁶ Nota: Se refiere a las cárceles Colina I y Colina II, recintos que en conjunto albergan a unos 6.000 internos.

⁷⁷ Pregunta 3.6.2. Jefa PLR de Santiago.

⁷⁸ *Desde mi oficina es adecuada, si bien es cierto que el espacio es pequeño para todo lo que se hace, y para la atención de público que va a diario, siempre hemos tenido buenos escritorios, buenas sillas, buenos computadores, y el insumo siempre está, tenemos las herramientas.* Pregunta 3.6.3. Profesional administrativa PLR de Santiago.

respuestas que fueron entregadas por la jefa del PLR Rancagua y la del profesional del PLR Melipilla.⁷⁹

Distinta es la visión recogida en el PLR de Valparaíso, donde la profesional entrevistada señala que una de las principales deficiencias que mantienen es la falta de oficinas y módulos de atención, cuestión que les obliga a improvisar atenciones psicosociales en espacios comunes. De paso, plantea el ideal de contar con un edificio institucional:

...creo que soy la única en estos momentos que tiene oficina sola, porque soy la jefa técnica y hago otras labores, pero todos mis otros compañeros tienen que salir de la oficina para atender, porque nos gusta la privacidad, por eso siempre hemos soñado con que hayan un edificio que integra el Centro de Reinserción Social y que integre el Patronato, idealmente que sea corporativo, ese es el sueño.⁸⁰

Finalmente, la jefa del PLR de Valparaíso, nos ilustra la problemática general que nace del hecho de funcionar en una infraestructura mínimamente adecuada al trabajo profesional de rehabilitación psicosocial. Introduce, de este modo, lo que denomina como el factor “hacinamiento” a objeto de identificar una variable importante a ser superada institucionalmente. Asimismo, advierte que enfrentar o solucionar el problema bajo la modalidad de arriendos, presentaría complicaciones adicionales (burocracia) a las ya expresada por la jefa del PLR de Santiago, en cuanto a la inconveniencia de hacer viable la capacidad estructural de estos locales con la funcionalidad de un servicio como el que prestan los PLR. Expone:

Porque en este instante, el equipo crece, el espacio no crece, es muy engorroso el sistema de los arriendos. Yo perfectamente podría intencionar la búsqueda de un arriendo, pero la gestión de un arriendo por parte del servicio y de todos los ministerios involucrados, puede tardar hasta ocho meses y más, y en el intertanto, el posible arrendador se te aburre y se te va, entonces en ese sentido la burocracia implicada en estos procesos hace que las buenas ideas, al final, no prosperen. A mí me encantaría estar en mejores condiciones de trabajo, que la gente tuviera una oficina por profesional, pero tú ves que eso acá no ocurre y eso atenta contra el trabajo psicosocial. El factor hacinamiento en todo orden de cosas es negativo.⁸¹

⁷⁹Yo creo que es adecuada en el caso nuestro. Pregunta3.6.4. Jefa PLR de Rancagua. En tanto, el profesional del PLR de Melipilla responde: *Bueno acá en particular en Melipilla, tenemos en relación a lo que es en Santiago u otras partes estamos bastante bien, tenemos espacios, cada profesional tiene su oficina, existe una sala también para poder hacer talleres, contamos con una buena infraestructura.* Pregunta3.6.5. Profesional PLR de Melipilla.

⁸⁰ Pregunta 3.6.7. Profesional PLR de Valparaíso.

⁸¹Pregunta 3.6.8. Jefa PLR de Valparaíso.

3.2.8. Crítica a la asignación de recursos. La inequidad en la distribución de recursos financieros para programas de rehabilitación.

El análisis proviene de la pregunta 3.2.: *¿En un replanteamiento institucional, según su experiencia, señale cuáles serían los principales problemas relacionados con los recursos financieros que debieran ser abordado para potenciar mejor el sistema Patronatos locales de reos y su misión rehabilitadora?*

En general, los entrevistados transversalmente exponen su desacuerdo respecto al criterio de financiamiento de los programas de atención psicosocial que ofrece el sistema PLR y al modo en cómo se distribuyen las asignaciones presupuestarias. En particular se desarrolla una crítica al hecho que exista al interior de los PLR un programa específico de intervención psicosocial financiado directamente por el Ministerio del interior. De acuerdo a esta situación, los entrevistados critican las consecuencias de esta implementación, sosteniendo que –en alguna medida- produce distorsión y desigualdad en las capacidades de atención hacia los usuarios e inequidad entre los agentes del sistema PLR.

En aquella perspectiva, las opiniones aparecen mayoritariamente coincidentes. En el caso del PLR Santiago, por ejemplo, el profesional entrevistado sostiene que problema del desequilibrio en la financiación de los programas representa simplemente una injusticia.⁸² Por su parte, la jefa del mismo PLR, puntualiza que el problema de la inequidad presupuestaria tiene consecuencias negativas para el clima organizacional del centro, pues termina afectando no sólo la calidad de las entregas, sino al conjunto de los operadores del sistema.⁸³ Indica, además, que los recursos para el trabajo de difusión son escasos y que la autoridad no ha valorado la importancia de este componente en la eficiencia-eficacia del servicio que se presta a los usuarios y a la comunidad:

*A mitad de año ya no tenemos para papelería, ni para sacar folletos... incluso para movilizarse e ir a los extremos de Santiago a hacer difusión, y los días sábados, no viene incorporado un viático, nada.*⁸⁴

En definitiva, una de las principales deficiencias a superar, en opinión de la entrevistada jefa del PLR de Santiago, es lo que denomina la insuficiente provisión de recursos financieros hacia el ámbito de la intervención psicosocial, asunto que en su comprensión comprometería directamente el propósito institucional de su Patronato local de reos.

⁸² ...existe una camisa de fuerza en el tema de recursos económicos para los programas, donde hay programas que tienen muchos recursos, como el programa de reinserción laboral que depende del Ministerio del interior y otros que no tienen nada, como el Programa de intervención psicosocial individual (IPI); entonces hay un desequilibrio y una injusticia a fin de cuenta. Pregunta 3.2.1. Profesional PLR Santiago.

⁸³ ... si bien es cierto hay un programa que es una cantidad abismante de dinero, hay otros que tienen nada, entonces eso te hace como ver que fueran el pariente pobre, te genera deficiencia o diferencia entre los mismos operadores de esos programas. Pregunta 3.2.10. Jefa PLR de Santiago.

⁸⁴ *Ibíd.*

De manera similar, la jefa del PLR Rancagua, comparte el juicio respecto a que existe desigualdad en la asignación de recursos financieros entre los distintos programas que se desarrollan en los PLR. Al respecto expresa la siguiente opinión:

*Yo creo que se provoca una desigualdad, nosotros tenemos hoy en día distintos programas en el Patronato, tenemos el programa IPI (Intervención psicosocial individual), el Programa Patronato y de Reinserción laboral y esos atienden una cantidad de gente. Ahora hay otra cantidad de gente que no tiene acceso, entonces hay que focalizar porque no toda la población necesita intervención. Entonces qué pasa: hay un programa que tiene la capacidad de capacitarse y otras cosas, pero hay otros programas que son los parientes pobres.*⁸⁵

En el caso del PLR Melipilla los entrevistados enfrentan la pregunta argumentando la existencia de una “precaria asistencialidad”, es decir, una permanente falta de capacidad material y de recursos para atender eficiente y eficazmente a los usuarios que presentan vulnerabilidad social; por una parte; y por otra, arguyendo la existencia de una cierta “discriminación” a la hora de dotarlos de posibilidades de acceso a servicios de capacitación.

Respecto de lo primero, el profesional del PLR Melipilla, explica que su centro no cuenta con recursos propios para atender el programa IPI, (*Intervención psicosocial individual*) por lo cual deben suplir esta deficiencia con gestión profesional dirigida a conseguir apoyos en el sector privado. De esto modo, por ejemplo, explica, han logrado comprometer a instituciones afines o interesadas, como “Banigualdad” (ligada al Banco de crédito e inversiones, BCI) u otras, donde existen cupos para hacer derivaciones de usuarios que tengan dificultades económicas (Hogar de Cristo, etc.). No mostrándose partidario de promover el “asistencialismo” entre los usuarios, como tampoco la excesiva “institucionalización” de los mismos, el profesional del PLR de Melipilla, plantea que ante la falta de recursos para programas de intervención psicosocial, a fin de cuentas, la gestión profesional es la única herramienta real a la que se puede acudir para ofrecer alternativas de rehabilitación social. Lo formula de este modo:

...es como súper crítico el tema del asistencialismo, pero en ciertas situaciones, en rigor, es una herramienta para tratar de evitar que personas que están muy precarizadas, muy dañadas, vuelvan a reincidir, y de repente y si hubiese un ítem de recursos asignados para dar cierto tipo de soluciones asistenciales, no es algo negativo, dentro de una perspectiva más grande, dentro del tema de la asistencialidad, sino es para apoyar una intervención más integral.

*...la idea no es que lo que pasa muchas veces es que se institucionalizan entre comillas, es decir pasan un año en un programa y ahora la institución tiene que pasarlo a otro, tiene que estar en otro programa y vienen y vienen, o sea y está bien digamos. ... Pero el problema o el objetivo final es que los usuarios sean personas autónomas, no que sean dependientes de lo que el Estado o la institución les pueda entregar, o sea, que esto sea algo que les sirva en términos de reconstruir un proyecto de vida, de que les sirvan en función de poder también crear, o potenciar sus propios recursos para poder salir adelante, sea también con el apoyo de lo comunitario, de lo privado...*⁸⁶

⁸⁵Pregunta 3.2.4. Jefa PLR de Rancagua.

⁸⁶Pregunta 3.2.5. Profesional PLR de Melipilla.

En una relación similar, la jefa del PLR de Melipilla, comparando la provisión de recursos entre el PLR de Santiago y el de su cargo, percibe cierta discriminación en cuanto al financiamiento y acceso a servicios de capacitación de igual calidad. Reconoce, sin embargo, contar con un adecuado soporte material y de recursos provenientes de la Dirección regional metropolitana, esto es, para el buen funcionamiento de su PLR (Melipilla):

El tema para el apoyo de los usuarios, por ejemplo, necesitamos cursos de electricidad, no es la misma que les dan a los usuarios, o sea nosotros capacitamos en electricidad, pero no es la misma que les dan en el Patronato local de Santiago, entonces ahí nosotros nos sentimos un poco discriminados. En términos de funcionamiento, todo lo que nosotros requerimos, se nos da, y si no hay plata, pedimos a la regional y nos mandan las cosas necesarias.⁸⁷

Finamente, en la perspectiva del análisis de los presupuestos para financiar programas de rehabilitación social, consignamos la opinión de la jefa del PLR de Valparaíso quien aboga por alcanzar mayores recursos financieros para subsidios directos a los usuarios, en particular, para la entrega de bonos de movilización y financiamiento de cursos de capacitación laboral y fomento de auto-emprendimientos. Fundamenta su propuesta no sólo en el propósito de ampliar la cobertura de los beneficiarios, sino en elevar la calidad de las atenciones prestadas. Citamos:

Nos gustaría tener más dinero en capacitación para adquirir mejores cursos de capacitación, de mayor calidad, con más horas, con instituciones de más prestigio, eso sería bueno porque la gente aun cuando este alejada de lo que ofrece la comunidad, los estudios, siempre conoce lo más prestigioso, siempre lo ha escuchado y eso motiva.

En los auto emprendimientos, los recursos que se asignan igual son escasos, que no dan para un emprendimiento, sino para un pequeño emprendimiento, si es que, por tanto, creo que ahí sí debería haber una mayor inyección de recursos para efectivamente nosotros poder ofertar cosas realmente atractivas y que no solo motiven a la gente a inscribirse, sino que además, tengan un impacto.⁸⁸

En esta referencia, la jefa del PLR de Valparaíso, comparte el planteamiento común que puede ser identificado como una demanda de mayores recursos financieros para sostener los programas de rehabilitación social que se llevan a cabo en los respectivos PLR.

En lo que se refiere a este punto, en conclusión, los entrevistados, según la pregunta, identificaron el problema de la falta de equidad y discriminación en los criterios de asignación de recursos financieros para el desarrollo de programas de rehabilitación psicosocial como uno de los más relevantes a resolver.

De particular importancia resulta para los profesionales entrevistados resolver la problemática proveniente del hecho de mantener y desarrollar al interior de sus respectivos PLR una línea programática de rehabilitación psicosocial post-penitenciaria financiada directamente por el Ministerio del Interior. Dicho programa, comparativamente, con mejor financiamiento y

⁸⁷Pregunta 3.2.6. Jefa PLR de Melipilla.

⁸⁸Pregunta 3.2.8. Jefa PLR de Valparaíso.

recursos - cuando no, por el personal vinculado en calidad de honorarios que lo implementa,- produciría una situación discriminatoria en relación a la menor capacidad con la que cuentan otros programas en ejecución en los PLR. El efecto de esta implementación paralela, se deja ver negativamente, según algunas opiniones, en el clima organizacional y en la calidad de las atenciones; en el contexto de lo que los entrevistados denominan algo así como “la injusta existencia de programas ricos y otros pobres”.

En un marco general de insuficiencia presupuestaria para el área programática de rehabilitación social post-penitenciaria, la demanda de un mayor y equilibrado presupuesto se fundamenta en la inexistencia o disposición de fondos de carácter asistencial, que en un plan de intervención integral, permita abordar situaciones de urgencia o extrema necesidad que presentan cierta clase de usuarios vulnerables o en riesgo de reincidencia delictual. Asimismo, y principalmente, en la posibilidad que un aumento presupuestario permita subsidios para el acceso a mayor cantidad de usuarios a mejores cursos de capacitación y financiamiento del emprendimiento económico, disminuyendo de paso, el despliegue de gestión profesional que actualmente se realiza en los PLR a efecto de cubrir, con apoyo privado, lo que el servicio público no es capaz de ofrecer.

IV. CONCLUSIONES.

i. Positiva valoración de la creación del Departamento post-penitenciario en Gendarmería de Chile.

La implementación del nuevo Departamento post-penitenciario parece ser una de las propuestas de innovación orgánica de mayor relevancia al interior de Gendarmería de Chile, fundamentalmente, al integrar como propio del servicio penitenciario el trabajo de rehabilitación de las personas quienes se encuentran cumplidos o cumpliendo sus condenas judiciales; sea egresando de prolongados tiempos de reclusión carcelaria en el sistema cerrado o de alguna modalidad de cumplimiento en libertad vigilada; sea adscribiéndose voluntariamente al sistema de Patronatos locales a efecto eliminar antecedentes penales bajo las condiciones del Decreto ley N ° 409; o por encontrarse bajo control de libertad condicional o de alguna clase de indulto o rebaja de condena.

Como sea que se presente la condición de las personas que acuden a los Patronatos locales de reos, parece ser indiscutible la conveniencia de atender a esta población mediante un servicio que responda a una formulación de política pública, idealmente, implementada por agentes especializados, responsables y capaces de ejecutar planes y programas específicos de rehabilitación psicosocial en beneficio de personas afectadas por condenas delictuales.

En este sentido, el nuevo Departamento post-penitenciario viene a constituirse como entidad orgánica-administrativa que - inserto en una institucionalidad penitenciaria de características complejas - puede demostrar, en un plazo razonable, ser la mejor alternativa para asumir la resolución de la amplia y profunda problemática relativa a la rehabilitación post-penitenciaria. En lo inmediato, este Departamento debería asumir, entonces, el liderazgo de la reformulación de la política post-penitenciaria de Gendarmería de Chile, elaborando todas aquellas propuestas de mejoramiento institucional que por tiempo han sido planteadas desde los agentes y operadores directos del sistema; propuestas que en alguna medida fueron recogidas en el desarrollo de este estudio.

Por otra parte, en una equilibrada dimensión, si bien se valora la opción institucional de asumir plenamente la formulación e implementación de la política post-penitenciaria mediante la creación de un Departamento - superando de este modo, la existencia legal del sistema Patronato Nacional de reos, como organismo corporativo de índole público-privado – la sola creación de esta nueva instancia orgánica-administrativa en Gendarmería de Chile no garantiza la resolución exitosa de los inmensos desafíos institucionales que están en juego.

Efectivamente, es esperable positivos resultados de la gestión del nuevo Departamento post-penitenciario, pero limitados, de no implicar importantes recursos financieros a objeto de enfrentar los endémicos problemas que han presentado los Patronatos locales de reos a través del país. En esta perspectiva, los cambios se inscribirían más en una suerte de rediseño de procesos o reingeniería de recursos humanos ya disponibles, que en una política de fortalecimiento institucional. A modo de comparación, se tiene a la vista el actual proceso de cambio de la ley N ° 18.216 sobre penas alternativas a la reclusión penal, la cual reformada por la nueva ley N ° 20.603, de penas sustitutivas, presenta un nuevo paradigma en el tratamiento y rehabilitación de

personas condenadas a penas de libertad vigilada, reforma legal que ha implicado efectivamente importantes recursos económicos en dotación de nuevo personal, infraestructura, equipamiento, tele-vigilancia, vehículos, capacitación, etc., realidad que está muy lejos de representar la actual situación del sistema Patronato locales de reos.

En concreto, la primera tarea recomendable de abordar al nuevo Departamento post-penitenciario, parece ser el que se haga cargo de levantar una serie de información relativa a los urgentes problemas de recursos que limitan la acción programática de servicios de rehabilitación que se entregan en los PLR, en concreto, por ejemplo, aquellos que dicen relación con los expuestos por sus operadores en este estudio, es decir, los referentes al personal a honorarios, infraestructura y escasez de financiamiento de los proyectos de rehabilitación y reinserción social.

ii. Incoherencia entre normativa y misión y ausencia de diálogo (coordinación intra-institucional) en los subsistemas de Gendarmería de Chile.

Si bien la decisión institucional de integrar orgánicamente la política de rehabilitación post-penitenciaria representa la opción más adecuada desde el punto de vista de la complejidad del trabajo psicosocial con esta población específica, la decisión parece representar una primera resolución estratégica en el conjunto de la multiplicidad de problemáticas derivadas de la condición de estos mismos sujetos. En este sentido, se plantea como necesario, desde el punto de vista de la institucionalidad, el desarrollo y producción de una adecuada normativa, reglas técnicas, instructivos, metas, etc., que integren todas aquellas prácticas e iniciativas conducentes a formalizar lo que pudiera denominarse como el *tratamiento psicosocial para el egreso y asistencia post-penitenciaria de los penados en situación de cumplimiento penal*.

Efectivamente, por ejemplo, en la actualidad existiría una disgregación o falta de complementariedad entre las exigencias de la seguridad penitenciaria y las posibilidades de un adecuado tratamiento psicosocial de los sujetos sometidos a aquella situación. Si bien este problema irradia toda la realidad de la penalización carcelaria en nuestro país, no debiera ser obstáculo a efecto de formularse (aunque fuese en teoría) un adecuado proceso de tratamiento penitenciario, integrando las diversas etapas por las que un penado pudiera eventualmente transitar, particularmente, una vez que comienza a proyectarse su egreso de los recintos carcelarios.

Por otra parte, una similar falta de complementariedad o sentido de proceso se observa en la relación a la población egresada de las medidas alternativas, particularmente del cumplimiento penal mediante Libertad vigilada en los Centros de reinserción social de Gendarmería de Chile (Medio libre) y quienes posteriormente son atendidos en los Patronatos locales de reos. En esta relación se constata cierta duplicidad de objetivos, en tanto en el transcurso de la libertad vigilada a que está condicionado un penado, como en la relación a establecerse entre el usuario y su correspondiente Patronato local de reos, se mantiene programáticamente una situación en muchos ámbitos similar. En específico, actividades de capacitación laboral, promoción del emprendimiento, nivelación de estudios, etc., se reiteran negativamente, institucionalizando un asistencialismo social hasta ahora no debidamente evaluado.

En relación a lo anteriormente expuesto, resulta de interés plantear el estudio de la decisión respecto a que los Patronatos locales de reos no continúen con la responsabilidad administrativa de control de la población que acude al registro de firmas para obtener el beneficio de restitución de ciudadanía contenido en el Decreto ley N° 409, denominado comúnmente como de eliminación de antecedentes penales. En este sentido, dado el nivel de avance tecnológico en materia de dispositivos electrónicos de registro de identidad, el sistema Patronatos locales de reos pudiera verse liberado de la pesada carga de atender a cientos, sino a miles de personas, que sólo manifiestan necesidad de registrar mes a mes su voluntad de cumplir con este requisito a efecto de ser considerados plenamente ciudadanos. El beneficio de este traspaso de responsabilidad pudiera liberar y dotar de mayores ventajas comparativas al sistema Patronatos locales de reos, entregándose el registro a entidades particulares (externalización) o bien –convenidamente- a otros organismo o instancias públicas, como juntas de vecinos, municipios, cuarteles policiales, etc.

En definitiva, una vez alcanzado el reconocimiento orgánico de Departamento post-penitenciario en Gendarmería de Chile, se vislumbra en éste la responsabilidad de elaborar tanto el cuerpo normativo y técnico que contenga la misión y propósitos propios de su quehacer institucional – con el requisito de un alto grado de conocimiento del contexto y prácticas del mundo penitenciario, sistema cerrado y abierto – a efecto, principalmente, de formular e implementar los instrumentos, coordinaciones, herramientas e iniciativas que, consagradas institucionalmente, logren construir las bases de una adecuada política post-penitenciaria de rehabilitación psicosocial de personas en situación de cumplimiento penal.

iii. Propuestas para una coordinación eficiente.

Sin duda que los aspectos de coordinación intra-institucional representan una de los desafíos más importantes de lograr a la hora de construir las bases de una política post-penitenciaria exitosa. De tal manera pareciera ser su relevancia, que no es exagerado plantear que el mismo diagnóstico y propuestas de mejoramiento de los aspectos deficitarios en cuanto a coordinación al interior de los sub-sistemas de Gendarmería de Chile, deben ser asumidos, precisamente, contando con la participación coordinada de las principales instancias representativas de los actores que intervienen en los múltiples y complejos sub-procesos en que un penado desarrolla su condena penal.

Según lo señalado, la construcción participativa de un modelo de intervención institucional debería ser el objetivo mayor que convoque al diálogo e interconexión entre los sub-sistemas de Gendarmería de Chile. Sólo en este sentido, las diversas visiones y culturas que forman parte del sistema penitenciario, como parte de aquel conjunto, pudieran posesionarse complementariamente en el objetivo de ampliar los alcances de la seguridad, atención y rehabilitación psicosocial en la oportunidad del tratamiento penitenciario. En otras palabras, en lo que se refiere al sistema cerrado, el objetivo de la penalización criminal debiera integrar, a los propósitos de la seguridad carcelaria (medidos en forma objetiva en número de fugas), las acciones o proyectos de rehabilitación psicosocial a implementar en cada penado en una similar dimensión absoluta, por ejemplo, horas de escolaridad y capacitación a desarrollar en el curso de la condena, etc.; sin duda que esta sola pretensión implicaría un cambio de paradigma de tal magnitud que comprometería aumentar la inversión en el área de una manera significativa.

En un plano de mayor factibilidad, atender a las demandas de mayor coordinación intra-institucional manifestadas por los operadores del sistema Patronatos locales de reos, requeriría que éstos agentes accedan a participar en igualdad de condiciones y estatus institucional en el organigrama de Gendarmería de Chile. En particular, los objetivos y propósitos de la política post-penitenciaria debieran ser refirmados transversalmente en las instancias operativas que desarrollan o actúan directamente sobre los penados, a saber, sub-sistema cerrado y abierto, y significativamente, participar, posesionarse y proyectar las particularidades de lo post-penitenciario en aquellas instancias directivas donde se planifica – con el mayor grado de influencia y amplitud institucional - la gestión del servicio penitenciario (Dirección Nacional y Direcciones regionales, principalmente).

Por lo pronto, la internalización de la política post-penitenciaria, una vez superado el esquema directivo seguido por la tradicional existencia del sistema PLR como una corporación público-privada, proyecta la conveniencia de hacer presente en los Consejos técnicos de los recintos carcelarios y de los Centros de reinserción social, así como en las Direcciones regionales de todo el país, coordinadores o representantes formales del Departamento post-penitenciario. Dicha representación permitiría elaborar - integrada y conjuntamente, con un sentido de realidad importante en esta etapa inicial- los planes y metas específicos que debieran comprometer los esfuerzos de este Departamento. En esta perspectiva, sin duda que el liderazgo directivo del propio Departamento post-penitenciario, y más aún, el de la Subdirección técnica de Gendarmería de Chile, serán de la mayor relevancia en el objetivo de producir las condiciones de una mejor gestión y resultados institucionales en el área de la rehabilitación psicosocial de las personas en situación de cumplimiento penal.

iv. Crítica a la ausencia de una definición de usuario y de un modelo de intervención psicosocial.

La definición del sujeto de atención y de un modelo de intervención ha sido reconocida como una falencia propia del trabajo que se ha venido realizando en el desarrollo de las actividades que intervienen a la población atendida por los Patronatos locales de reos. Sin duda que la mixtura respecto de los tipos de población que se adscribe a las atenciones y tratamiento psicosocial en estos centros ha influido significativamente en la dificultad de elaborar, con rigurosidad teórica, aquellas definiciones y modelos necesarios a la hora de entender el tipo de población a quienes se les ofrece atención profesional y qué resultados son exigibles, esto es, de acuerdo a las implicancias metodológicas y de recursos con que se interviene la historia personal de cada sujeto. En otras palabras, lo que se plantea es que difícilmente pudieran haber sido elaboradas aquellas definiciones o modelos en aquellas circunstancias - y lo son actualmente,- sin haber primero definido cuál es la especificidad que debe asumir el trabajo de atención post-penitenciaria en el actual contexto institucional.

En consecuencia, es fundamental definir qué o cuál es la población objetivo específica a la cual se quiere dirigir la política pública post-penitenciaria. Sólo despejando esta variable será posible asignar a los Patronatos locales de reos un propósito particular, una misión social y rehabilitadora, complementaria de los fines de seguridad, control y asistencia que Gendarmería de Chile desarrolla en el ámbito carcelario y del medio libre. En palabras simples, no debe sostenerse que el sistema Patronatos locales de reos de Gendarmería de Chile es la entidad

pública, eventualmente, responsable de atender y rehabilitar socialmente a todas las personas que han cumplido una condena penal, y adicionalmente, la institución responsable de controlar y registrar a la población penal que hace uso de beneficios carcelarios, libertad condicional, indultos y proceso de firmas para acceder a los beneficios contemplados en el Decreto ley N° 409.

En la perspectiva trazada, la población universo propia de los Patronatos de reos cabría asimilarla a aquella población penal que ha cumplido o se encuentra cumpliendo penas que involucran exclusivamente reclusión carcelaria. Debe considerarse, en el análisis de esta propuesta, que es aquella población la que necesita con mayor urgencia los apoyos psicosociales básicos para enfrentar las determinantes secuelas de una prolongada encarcelación. Asimismo, es aquella población la más proclive a reincidir en comparación a la población que cumple o ha cumplido penas en el medio libre, es decir, bajo la ley N° 18.216. Adicionalmente, como se ha señalado anteriormente, este último tipo de personas, cumpliendo condenas en libertad vigilada – con asistencia permanente de profesionales o delegados de libertad vigilada o mediante el control mensual de firma bajo la modalidad conocida como Remisión condicional de la pena – permanecen, en aquella calidad, siendo sujetos de derecho y atención de acciones y proyectos de rehabilitación psicosocial especializada por parte de los centros de reinserción social de Gendarmería de Chile.

En definitiva, aunque no explícito por los actores entrevistados, parece ser indispensable, en la pretensión de definir al tipo de usuario y un adecuado modelo de intervención psicosocial post-penitenciario, focalizar el tipo de población a la que se quiere rehabilitar, por ejemplo, estableciendo los necesarios límites entre los post-penitenciario y lo post-penal (ámbito propio de quienes se adscriben al proceso del Decreto Ley N° 409, por ejemplo, excediendo las capacidades de los Patronatos locales de reos). En esta misma perspectiva, asumiendo la necesidad de optar por dirigir los esfuerzos institucionales hacia un tipo de atención “primaria” que focalice en la población condenada que ha permanecido en situación de encierro carcelario manifestando indicios claros de ser personas con mejores pronósticos de rehabilitación psicosocial.

v. Reconocimiento de una adecuada provisión de recursos financieros para gastos corrientes.

Ciertamente es un hecho positivo el que los actores del sistema de Patronatos locales de reos reconozcan contar con los recursos financieros adecuados a los gastos corrientes y de funcionamiento habitual a su desempeño técnico y profesional. Sin embargo, esta valoración positiva, debe decirse, no debiera representar más que una adecuada o normal situación en relación a un servicio público cuya funcionalidad no está declarada en crisis.

En aquel contexto, sin embargo, la inquietud fundamental se plantea en el ámbito concerniente a si la adecuada provisión de recursos económicos se encuentra en una directa relación respecto a las capacidades de una mejor gestión del sistema Patronatos locales de reos. En esta perspectiva, se concluye en la inexistencia de una relación positiva, es decir, a un eventual significativo aumento (o incluso una ligera disminución) de los recursos financieros para gastos corrientes, no incidiría en forma correlativa, positiva o negativamente, en función de las alterar las actuales capacidades de gestión de los Patronatos locales de reos.

Efectivamente, ni los actores entrevistados, directivos o profesionales, o el análisis de la información temática recogida, constituyen un testimonio respecto a asignarle un rol determinante a la variable que identificamos como *recursos de gastos corrientes*. En alguna medida, en un contraste respecto de las conclusiones a que pudiera llegarse en el análisis de los otros factores institucionales susceptibles de vincularse al mejoramiento de las condiciones de gestión, es decir, los hallazgos relacionados al personal, infraestructura y, principalmente, los referente a los criterios de asignación de recursos financieros para la ejecución de proyectos de rehabilitación del sistema Patronatos locales de reos, factores que por sí mismos o potenciados en conjunto, eventualmente sí pudieran aportar al fortalecimiento de capacidades institucionales ya instaladas del sistema Patronatos locales de reos.

vi. Crítica al criterio de asignación de recursos. El personal a honorarios.

Un problema transversal en Gendarmería de Chile, en el servicio público en general, es el derivado de la contratación de personal bajo la fórmula de *honorarios y contrata* a efecto de cumplir tareas o actividades que son permanentes y propias de la misión institucional. Sin duda que este tipo de vinculación laboral no presenta las características más adecuadas a las complejas funciones que se desarrollan en el ámbito penitenciario, sean éstas de diagnóstico, tratamiento, control o rehabilitación. A este respecto parece verificarse una constante; mientras, por una parte, la seguridad penitenciaria desarrollada por el estamento uniformado se asume como una función pública propia de personal vinculado a cargos de planta; las funciones que no son parte inmediata de aquellas actividades vinculadas directamente a la seguridad, es decir, todas aquellas ligadas a la administración y, fundamentalmente, las relacionadas con la asistencia y tratamiento de los penados, pueden ser asimiladas, en un porcentaje importante y sin mayores problemas o cuestionamientos, a personal técnico, administrativo o profesional contratado en un marco regulatorio definido por la fórmula de *contratas y honorarios*.

En particular, el sistema Patronato local de reos, y en general, el personal que trabaja desarrollando funciones de rehabilitación, en cárceles o centros de reinserción social, efectivamente, salvo los puestos de jefaturas, permanecen fuera de la consideración de cargos de plantas. En definitiva, en el contexto descrito, el problema que describen los actores entrevistados respecto de la vinculación laboral no permanente de los agentes institucionales que desarrollan la rehabilitación post-penitenciaria es una situación compartida, similar y generalizada en Gendarmería de Chile; por tanto, en sí misma, no debiera ser una limitante para la buena gestión del sistema Patronatos locales de reos; como no lo ha sido, por ejemplo, los cargos de honorarios y *contratas* con los que desarrollan su trabajo los delegados de libertad vigilada y multitud de profesionales, técnicos y auxiliares del área de la rehabilitación psicosocial de los centros de reinserción social de Gendarmería de Chile.

Por otra parte, igualmente cierto, es el planteamiento respecto a que un escenario ideal relativo a las mejores condiciones para implementar un servicio focalizado en personas que han cometido delito y su tratamiento psicosocial en orden a prevenir su reincidencia, debiera considerar – por el carácter propio de aquel trabajo público, desarrollado en cárceles o en el medio libre - una relación contractual permanente, al igual que el personal uniformado de seguridad carcelaria; máxime si la misión del servicio considera las funciones de atención, seguridad y rehabilitación en una misma dimensión institucional. Sin embargo, aquella decisión

excede en mucho los ámbitos del servicio penitenciario y correspondería ser tratada en los niveles políticos más alto de la administración pública

En el acotado contexto de nuestro estudio, el planteamiento recogido en la entrevistas apunta a criticar la funcionalidad específica del personal a honorarios que trabaja en los respectivos Patronatos locales de reos, principalmente. Asimismo, aquella inadecuada funcionalidad, se identifica con la situación de corresponder a personal gestionado o asignado para desempeñarse en programas insertos en los Patronatos locales de reos, pero financiados directamente por el Ministerio del Interior; situación a la que se le atribuye algunos atributos negativos, según se describe en su oportunidad. En esta proyección, la crítica parece fundamentarse, en una situación de forma y contexto, más que en una situación de fondo, es decir, en que no existiría una estricta complementariedad o sinergia de los recursos humanos reunidos en el trabajo de los Patronatos locales de reos.

En la perspectiva señalada, efectivamente, se detecta en el presente estudio de caso que uno de los problemas actuales de mayor relevancia – en el contexto de escasez y mala distribución presupuestaria, a que hacen referencia los entrevistados, – proviene de la dualidad en la ejecución de programas de rehabilitación psicosocial de parte del Ministerio del Interior en la dinámica institucional específica de los PLR.

De acuerdo a lo señalado, en efecto, no se puede considerar conveniente, sino a modo de intervención transitoria, el financiamiento paralelo de una ejecución programática, y del personal que la desarrolla, al interior de una institución pública que posee claridad de su misión. En este sentido, se introducen factores exógenos que proyectan variables negativas para una eficiente gestión, como puede ser, por ejemplo, rivalidad entre profesionales, baja autoestima de una parte del personal, falta de identificación y compromiso con la misión institucional, duplicidad de funciones, etc. En definitiva, en este punto, debiera haber una adecuada corrección de la fórmula de contratación del personal en términos de asimilar al conjunto del personal a una misma condición contractual. De otro modo, existirá continuidad de un paralelismo funcional que no colabora a desarrollar las potencialidades del sistema PLR como institucionalidad pública, propia del ámbito de la rehabilitación psicosocial de penados.

vii. Crítica al criterio de asignación de recursos. Deficiente infraestructura.

Si atendiéramos a la calidad de la infraestructura - e igualmente a los recursos económicos relativos a sus costos asociados, es decir, construcción, arriendo y mantención, por señalar los principales,- sin duda que el sistema Patronato local de reos se ubicaría entre las últimas prioridades en el conjunto del sistema administrado por Gendarmería de Chile. No de otra manera, se explica la tenencia generalizada de recintos en situación de arriendos y, fundamentalmente, la inexistencia a nivel nacional de inmuebles donde funcionen efectivamente sedes de Patronatos locales de reos; lugares en que recintos carcelarios improvisan, actualmente, parte de los servicios que deben prestar éstos.

Efectivamente, por ejemplo, se evidencia falta de inversión económica y limitaciones estructurales en las sedes de PLR de Santiago, Valparaíso, Melipilla y Rancagua, centros donde se desarrolla el presente estudio. No obstante la demanda generalizada por acceder a mejorar su

infraestructura, en el caso de estos recintos, en ningún caso puede considerarse una demanda crítica, cuya no solución implicaría un eventual riesgo de continuidad de servicio. Dicho de otro modo, y con toda la subjetividad de una evaluación no técnica, puede afirmarse, sin temor a equivocaciones, que los locales de funcionamiento y de infraestructura continuarán sirviendo, como lo han hecho hasta ahora, por largo tiempo más, sin mayores inversiones o intervenciones importantes producto de las deficiencias que presentan actualmente.

Por otra parte, sin que se observe más que ciertas propuestas específicas de mejoría de infraestructura, mediante soluciones parciales de algunos problemas de hacinamiento o falta de privacidad que facilite la atención profesional, en general, los entrevistados no relacionan directamente este condicionamiento material como un factor imprescindible para la implementación de una nueva institucionalidad. Por contrario, las críticas a una deficiente infraestructura comprometen, principalmente, a las sedes ubicadas en las ciudades de Santiago y Valparaíso; no representando un problema relevante para la sede de Melipilla y Rancagua.

Con todo, la implementación de una nueva institucionalidad Patronatos locales de reos implicaría desplegar a nivel nacional un plan de infraestructura que se ajuste a parámetros técnicos basados, básicamente, en el número de personas en atención y número de funcionarios en relación a los metros cuadrados necesarios como espacios de trabajo, etc.; estándares que, ciertamente, están ya desarrollados o prediseñados en la arquitectura pública. En esta relación, junto a una muy prolija elección de las localizaciones urbanas donde situar las sedes, parece ser lo más conveniente acceder a la adquisición de propiedades o inmuebles propios de modo que la institucionalidad de los Patronatos locales de reos se iguale, materialmente, a las condiciones que presentan las demás reparticiones de Gendarmería de Chile.

viii. Crítica a la asignación de recursos. La inequidad en la distribución de recursos financieros para programas de rehabilitación.

Un aspecto crítico que pudo identificar el presente estudio de caso es precisamente el referido a los criterios de asignación de recursos financieros para el desarrollo o ejecución de programas de rehabilitación psicosocial en los Patronatos locales de reos. En efecto, los entrevistados de los PLR de ciudades de entorno urbano rural, es decir Melipilla y Rancagua, señalan sentirse discriminados o en desventaja respecto de la asignación presupuestaria que se le otorgaría a los PLR de las grandes urbes como Santiago y Valparaíso. Esto último - en tanto pudiera parecer obvio de explicar, es decir, Patronatos locales de reos donde existe mayor población, recibe mayor presupuesto para ejecución de programas o proyectos - no debiera esconder, por ningún motivo, discriminación negativa en los criterios generales de asignación presupuestaria. Al respecto, es pertinente reconocer que muchas veces los criterios centralizados de distribución de recursos financieros no reparan en las realidades socioeconómicas locales, las que en muchas ocasiones, mantienen costos diferenciados más altos en comparación con las grandes urbes. Por tanto, una recomendación no poco importante, sería estudiar e introducir variables que tiendan a un mayor índice de equidad en la distribución de los recursos financieros, según sea la ciudad y, principalmente, en relación al número de población que se proyecta atender en el respectivo PLR.

Por otra parte, en relación a lo anteriormente señalado, es decir, en el marco de presupuestos estructurados centralizadamente, cuyas asignaciones cuentan sólo con pequeños reajustes anuales, es posible considerar verdadero aquello que una entrevistada, jefa del PLR de Melipilla, identificaba como el problema de la falta de incentivos para el mejoramiento de la gestión. Efectivamente, como relató en su oportunidad la entrevistada, no sería beneficioso para el sistema PLR en su conjunto que el nivel central disminuya presupuestos allí donde, precisamente, por falta de recursos, la gestión local logra capturar recursos externos, básicamente, provenientes del sector privado. Por contrario, debiera promoverse y premiarse el esfuerzo de gestión de aquellos PLR que, a base de redes y alianzas con la comunidad y el sector público y/o privado, logran expandir soportes de beneficencia como plataforma para el alcance de mayores logros.

En definitiva, parece imprescindible que el Departamento post-penitenciario o las autoridades ministeriales, estudien fórmulas de cambio de las asignaciones presupuestarias que incluya, no sólo proyecciones históricas respecto al número de población objetivo a cubrir o variaciones presupuestarias relativas a expectativas de mayor o menor demanda específica en determinados PLR; lo que pudiera considerarse un refuerzo o variación presupuestaria general en relación a costos asociados a la demanda por rehabilitación social, sino que – innovando - se establezcan incentivos particulares dirigidos a aumentar la capacidad de oferta de servicios de rehabilitación de aquellos PLR que exhiben logros superiores a las metas institucionales preestablecidas.

Por último, cabe subrayar la relevancia estratégica que adquiere la urgencia de superar las problemáticas derivadas, en definitiva, de la escasez de recursos financieros para el desarrollo de programas de rehabilitación en el sistema PLR. No de otra manera, se hace posible la continuidad de la política pública de rehabilitación psicosocial que este sistema desarrolla, colaborando - no sólo restituyendo la ciudadanía mediante control de firmas, sino esencialmente, a través de programas relativos a la atención psicosocial, educación, capacitación en oficios, colocación laboral, fomento del emprendimiento, etc.- , a personas que han sufrido la experiencia de una condena judicial, muchos de ellos, habiendo cumplido penas carcelarias de largo tiempo. Sin duda que esta inversión pública en rehabilitación psicosocial constituye una de las formas más efectivas de prevenir el delito y aumentar los índices de la seguridad pública, labor que históricamente ha desarrollado exclusivamente el sistema PLR.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dirección de Presupuestos (2005). Programa Patronato Nacional de Reos. Síntesis ejecutiva. Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. En: www.dipres.gob.cl/595/articles-14946_doc_pdf.pdf

LEGISLACION, NORMAS Y REGLAMENTOS:

- Decreto-Ley Número 321. *Establece la libertad condicional para los penados*. Santiago, 10 de marzo de 1925). Portal web Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCNC): <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5979>

- Decreto-ley núm. 409. *Establece normas relativas reos*. Santiago, 12 de Agosto de 1932. Portal web (BCNC): http://www.registrocivil.cl/transparencia/marcoNormativo/DTO_LEY_409.pdf

- Decreto-Ley Núm. 542. *Crea el Patronato Nacional de reos, con domicilio en Santiago, y los Patronatos de reos de la República*. Santiago, 5 de Febrero de 1943. Portal web (BCNC): http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/transparencia/ley20285/doc_2009/normativa/doc/DTO_542.pdf

- Ley N° 18.216. *Establece medidas que indica como alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad y deroga disposiciones que señala*. Portal web (BCNC): <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29636>

- Ley N° 19.859. *Crea un sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de buena conducta*. Portal web (BCNC): http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/transparencia/ley20285/doc_2009/normativa/doc/Ley_19856.pdf

- Ley N°. 20.426. *Moderniza Gendarmería de Chile incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria*. Santiago, 10 de marzo de 2010. Portal web (BCNC): <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20426&idVersion=2010-03-20>

- *Guía legal sobre Libertad Condicional. Detalla la normativa que rige para la concesión de libertad condicional a los reos que cumplen penas de presidio*. Portal web (BCNC): <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/libertad-condicional>

- *Reglamento de establecimientos penitenciarios*. Santiago, 22 de mayo de 1998. Portal web (BCNC): <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=123280>

PAGINAS WEB:

- Página web Gendarmería de Chile. *Apartado Estadísticas*: <http://www.gendarmeria.gob.cl/>

- Página web Gendarmería de Chile. *Beneficios intra-penitenciarios*: <http://gendarmeria.gov.cl/beneficios.jsp>

- Página web Gendarmería de Chile, (2013). *Quiénes somos. Gendarmería de Chile*: http://www.gendarmeria.gov.cl/quienes_somos.jsp