



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS PENALES

POLÍTICA PÚBLICA POSTPENITENCIARIA

**Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y
Sociales.**

PAMELA TORO ESPINOZA

**PROFESOR GUÍA:
ÁLVARO CASTRO MORALES**

Santiago, Chile

2019

Tabla de contenido

RESUMEN	3
Introducción	5
Capítulo I: Política pública post penitenciaria.....	7
1.1 Contenidos mínimos de una política.....	7
1.2 Contenidos mínimos de una política pública en materia de Derechos Humanos.....	14
1.3 Contenidos mínimos de una política pública en materia post penitenciaria ..	19
Capítulo 2: Regulación de asistencia post penitenciaria en Chile	23
2.1 Regulación normativa de asistencia post penitenciaria en Chile	23
2.2 Agentes y Encargados de programas de reinserción post penitenciaria	27
2.3 Programas en materia de reinserción post penitenciaria	29
2.4 Metodologías y técnicas de programas post penitenciarios.....	32
Capítulo 3: Experiencia comparada: Política pública en materia de asistencia post penitenciaria en Inglaterra.....	37
5.1 Estructura y regulación normativa en materia de reinserción post penitenciaria.....	37
5.2 Metodología y programas en materia de reinserción post penitenciaria.....	41
5.3 Técnicas y buenas prácticas que se utilizan en estos programas.	48
5.4 Análisis de la política pública en Inglaterra.....	49
Conclusión	55
Bibliografía.....	63

RESUMEN

En el siguiente trabajo se lleva a cabo un análisis con el fin de determinar la existencia o inexistencia de una política postpenitenciaria en Chile. Para ello, en primer lugar, se establecen los contenidos mínimos de una política pública propiamente tal y se mencionan contenidos relevantes en materia de Derechos Humanos, para en definitiva, determinar los elementos esenciales dentro de una política referente al ámbito postpenitenciario.

En segundo lugar, se precisa y describe la regulación y tratamiento existente hoy en día en nuestro país, haciendo referencia a la estructura normativa, los programas disponibles para la población ex reclusa, los agentes encargados de desarrollar dichos planes y las metodologías y técnicas utilizadas en el desarrollo e implementación de los mismos.

Luego, con el fin de entregar un modelo a seguir respecto a la materia, se detallará el plan nacional post penitenciario que dispone Inglaterra y Gales mencionando su estructura y regulación legislativa, modelos y programas disponibles, técnicas y buenas prácticas utilizadas y finalmente, el diagnóstico acerca de si todo lo anterior forma parte de una política pública postpenitenciaria.

A modo de conclusión, se realiza el análisis para determinar la existencia de una política pública postpenitenciaria en Chile. Con este fin, se lleva a cabo un estudio acerca de los elementos específicos que encontramos en nuestro país, para finalmente establecer si dichos componentes se pueden encuadrar en los contenidos mínimos de una política pública ya determinados. Así, se termina por establecer la inexistencia de una política pública en la materia, en vista de que en primera instancia ni siquiera se tiene conciencia pública acerca de la problemática postpenitenciaria en el país, por lo que todos los elementos posteriores tampoco pudieron verse verificados en relación al proceso de generación del plan político mencionado en el capítulo 1.

Introducción

En el presente trabajo, se realizará un análisis acerca del tratamiento que existe en Chile de la población postpenitenciaria para determinar la existencia o inexistencia de una política pública en materia de asistencia postpenitenciaria.

En nuestro país, resulta casi por completo desconocida la situación penitenciaria y más aún, aquella de las personas que salen en libertad luego de cumplir su sentencia en la cárcel. Existe escasa producción de información y conocimiento en el tema y la poca que existe, es poco difundida y compartida por la comunidad. Por esta misma razón, se presenta una invisibilidad de la probática penitenciaria y postpenitenciaria en la agenda pública, y las autoridades no se hacen cargo de educar a la población para entregar la posibilidad de generar el debate social en la materia. Peor aún, los planes y programas existentes hoy en día, a primera vista, no parecen contar con fundamentos y objetivos claros y es posible apreciar que no existe una mirada integral entre los componentes que están disponibles para los infractores que los requieren.

Existe una alta tasa de reincidencia penal que se encuentra en el 71% aproximado¹, lo que es inmensamente preocupante, en razón de la idea de que el fin de la pena corresponde a la reinserción social del condenado. Siendo así y mirando las cifras, resulta posible considerar que las sentencias, y concretamente la estadía en la prisión, no estaría cumpliendo su finalidad esencial de reintegrar al sujeto a la comunidad libre de delito. Se debe considerar, además, que existe un mínimo aporte presupuestaria en la implementación de programas de asistencia postpenitenciarias que corresponde a un 2,6% del presupuesto asignado a Gendarmería de Chile², que

¹ Paz Ciudadana, Universidad Adolfo Ibáñez, “La Reincidencia en el Sistema Penitenciario Chileno” [en línea] 2012 [Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2017] Disponible en: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2013-03-21_reincidencia-en-el-sistema-penitenciario-chileno.pdf P. 32.

² Consulta a Gendarmería de Chile por Ley de Transparencia. Carta N° 1906 de 04 de julio de 2017. Ley de Presupuesto 2017, Gendarmería de Chile.

es la institución encargada de llevar a cabo los planes de reinserción social de los condenados y ex condenados, que teniendo en cuenta lo mencionado, parecería que no está siendo utilizado de una manera adecuada.

Teniendo en cuenta los hechos relatados, se procederá en el cuerpo de este texto a establecer y precisar los contenidos mínimos de una política pública post penitenciaria. Será de suma importancia, entregar una mirada completa a la regulación, contenidos y actores que participan en el desarrollo e implementación de los planes y programas existentes en la materia. Y con el fin de entregar una percepción adicional, se conocerá la política pública que existe en el ámbito de la reinserción social en Inglaterra y Gales, que presentan un sistema muy diferente del que tenemos a nivel nacional.

Para ello, como primer paso, se determinarán los componentes esenciales que deberá contener una política propiamente tal, respetuosa de los Derechos Humanos y luego, específicamente en el ámbito postpenitenciario que corresponderá al deber ser. Posteriormente se describirá la situación nacional respecto a la regulación y el apoyo que existe en el tema. Luego, se presentará la experiencia comparada de Inglaterra y Gales y se realizará un análisis acerca de la política pública que en esa unidad existe. Finalmente, para dar respuesta a la interrogante principal, se realizará un diagnóstico en base a la comparación del marco establecido al comienzo, con la realidad concreta de Chile para establecer si contamos con una política pública que se haga cargo de la problemática.

Capítulo I: Política pública post penitenciaria

1.1 Contenidos mínimos de una política

El primer paso para la formulación de los contenidos mínimos de una política en materia postpenitenciaria, es establecer el marco conceptual de la política pública. En la literatura es posible encontrar diversas y variadas definiciones de política pública, ya que no existe un concepto único que las identifique. Como primera aproximación, Lahera establece que las políticas públicas se refieren a “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.”³. Es decir, corresponderían a decisiones tomadas con participación de todos los actores relevantes dentro de la sociedad en que existe una acción orientada a un objetivo de interés público. Por otro lado, Kraft y Furlong, hacen referencia al aspecto político de la decisión de formular cierta política pública, al mencionar que reflejan no sólo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de esos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión⁴. Peter J. May en su paper Policy Design, hace mención de otros aspectos relevantes de una política pública al establecer que suelen contener un conjunto de intenciones de objetivos, instrumentos o medios para la consecución de las intenciones, designación de los actores gubernamentales o no gubernamentales encargadas de llevar a cabo las intenciones, y una asignación de recursos para las tareas requeridas.⁵

De estas definiciones es posible extraer los elementos principales de una política pública, en donde encontramos: el conjunto de acciones que son decididas por una

³ Lahera, Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas (FCE, Santiago de Chile) (2002). Pp. 15-16.

⁴ Kraft, Michael y Furlong, James, “Public Policy: Politics, analysis and Alternatives”. Washington DC: CQC Press. (2004)

⁵ May, Peter J., “Policy design and implementation”, en B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), Handbook of Public Administration (Sage, London) (2003), pp. 223-233.

autoridad; el procedimiento formal que debe llevar a cabo esta decisión para ser considerada legítima; la importancia de elementos racionales e instrumentales para llevar a cabo dichos objetivos; y el debate político que se lleva a cabo entre los actores relevantes para decidir entre los problemas que requerirán el accionar público. Así las cosas, se definirá la política pública como “una intervención del Estado, expresada en una decisión en conjunto de decisiones de una autoridad, que considera un análisis técnico-racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses.”⁶

Teniendo un marco conceptual respecto a la definición de política pública, se enunciarán y desarrollarán los pasos básicos a seguir en la formulación y planificación de una política pública en general. Para ello, se tomó como texto base la Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales del Departamento de Políticas y Descentralización de la División de Políticas y Estudios a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile (2009)⁷ ⁸, en adelante la “Guía”, en el cual se desarrollan las etapas o secuencias lógicas del proceso de elaboración de una política pública, las cuales son:

- i. Incorporación de problemáticas en la agenda pública.
- ii. Formulación de un problema objeto de política pública.
- iii. Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas.
- iv. Explicitación de la política pública.
- v. Seguimiento y evaluación de la política pública.

⁶ Olavarría, Mauricio (2007), “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas”. Santiago. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. P. 23.

⁷ División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, “Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales”. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile (2009).

⁸ Se escoge este texto en base a su formulación con énfasis teóricos y metodológicos de las políticas públicas que otorga una mirada pedagógica y permite una comprensión clara y ordenada de las etapas en la elaboración de las mismas.

Estas etapas corresponden a un modelo representativo del proceso que se lleva a cabo en el desarrollo de una política pública por lo que no resulta impeditivo que en la práctica dichas formulaciones difieran del orden u omitan alguna etapa, ya que corresponde a un proceso complejo en que interactúan múltiples factores. Las diversas etapas del ciclo deben ser entendidas desde un punto de vista integral, en el cual pueden interactuar entre ellas y reformularse conforme se avanza en el proceso.

i. Incorporación de problemáticas en la agenda pública.

Como primer paso para la formulación de una medida de carácter público, es necesario que se lleve a cabo una revisión por parte de los actores relevantes de la información disponible y los instrumentos con los que se cuenta con el fin de elaborar un listado de las situaciones problemáticas que se presentan en la comunidad. La sociedad tiene infinitas necesidades, por lo que, posteriormente, se deberá realizar una selección de aquellas problemáticas que sean efectivamente pertenecientes al ámbito público, con una posibilidad real de otorgar una solución de acuerdo con su complejidad y disposición de recursos, y que se encuentren dentro del ámbito de acción nacional. Hecha esta diferenciación, y considerando la gran cantidad de asuntos que se mantendrían, se debe proceder a seleccionar y priorizar ciertas situaciones que serán incorporadas en la agenda pública del gobierno. En este paso, la Guía establece que es fundamental el flujo de información desde todos los actores relevantes de la comunidad -sector público, privado y ciudadanía-, ya que será esta fase la que le otorgará la legitimidad al tratamiento de una problemática por sobre la otra. Existen muchas situaciones que son invisibilizadas por parte de las autoridades y que, por lo tanto, pasan desapercibidas también para la sociedad y es por esto, que es deber de aquellos mantener a la ciudadanía informada para que éstos tengan los medios para manifestarse acerca de sus reales inquietudes y puedan solicitar su incorporación en la agenda pública.

ii. Formulación de un problema objeto de política pública

Determinada la existencia la situación problemática, la Guía determina que es fundamental su identificación y delimitación, ya que corresponderá al objeto de la política pública. Una de las dificultades que trae este proceso consigo es que, por un parte, si se tiene un objeto demasiado amplio, mayor será el número de sub-problemas que se presentarán. Por otra, si el objeto se restringe demasiado, cabe la posibilidad de no comprender de forma cabal la problemática tratándolo como una situación aislada que en la realidad forma parte de un contexto mucho mayor. El trabajo consiste en encontrar un punto intermedio que permita la efectiva intervención pública para contribuir a la solución del problema.

De esta forma, se deberá pasar de la "situación problemática" al "problema", como relación de género a especie. La enunciación de este problema debe ser breve, clara y precisa con el fin de permitir su óptima comprensión para la búsqueda de la posterior solución. Además, se debe estar atento a que dicha enunciación contenga sólo una problemática central para evitar la introducción de variables adicionales que puedan desviar el centro de la atención.

Una vez identificado y delimitado el problema la Guía dispone que resulta es necesario establecer la naturaleza del mismo, tanto desde el punto de vista conceptual, como del operacional. El primero se refiere a la naturaleza del problema identificado, su definición y las dimensiones que lo componen. El segundo, hace referencia al conjunto de indicadores que permiten la observación empírica de sus componentes. Un indicador corresponde a "la medida estadística de un concepto o de una dimensión de un concepto o de una parte de aquella, basado en un análisis teórico previo e integrado en un sistema coherente de medidas semejantes."⁹ De esta forma, se incorporarán elementos técnico-racionales la formulación de la política pública que servirán para medir y evaluar de forma concreta el impacto de las acciones en las dimensiones del problema.

⁹ González, Pedro (2005), "Medir en Ciencias Sociales", en Manuel García F., Jesús Ibáñez, El Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación. Tercera Edición Revisada (Alianza Editorial, Madrid). P. 352.

La síntesis de la formulación del problema será la determinación de la línea base del problema. Ésta permitirá delimitar la situación inicial del problema para, posteriormente, compararla con el escenario esperado con la implementación de la política pública y que fijarán los objetivos de la misma.

iii. Determinación de la solución al problema

Acá se requerirá la presencia de equipos profesionales y especializados que tengan las aptitudes y habilidades técnicas para desarrollar alternativas razonables en la solución del problema. De esta manera, una vez que se tienen distintas posibles soluciones al caso, es necesario jerarquizarlas y resolver cuál de ellas será la ideal para dar solución. Para ello, en la Guía se distinguen los criterios de capacidad de implementación, efectividad y viabilidad. El primero corresponde a la disponibilidad de recursos financieros y organizacionales que sean suficientes para llevar a cabo dicha solución, por lo tanto, será siempre necesario contar con el aspecto presupuestario de las acciones que se pretenden implementar. El segundo, se refiere a la eficiencia y eficacia del posible remedio, entendida la una como la obtención de los mayores resultados con la mínima inversión de recursos y la otra, como la estimación del impacto favorable que pudiera tener una solución al conflicto, independiente de los costos. El tercero, corresponde a la viabilidad política que pueda tener la decisión, tanto desde el punto de vista del grado de oposición, como del grado de apoyo por parte de los actores políticos y sociales.

La selección de la alternativa de solución a implantar recae finalmente en la autoridad que sea competente para tomar esa decisión.

iv. Explicitación de la política pública

Ya determinada la solución a implementar, se debe llevar a cabo la explicitación del enunciado formal que dé cuenta del problema que se intenta solucionar, el cual debe estar elaborado de forma clara y acotada para su correcto entendimiento respecto de la solución. A partir de éste, la Guía hace referencia a los objetivos de producto e impacto. Los primeros corresponden al efecto final que se desea producir en la solución

a través de la implementación de la política. Es decir, debe estar en consonancia con la meta a alcanzar por la política pública, que en definitiva equivale a modificación de la línea base antes mencionada. Los segundos, se refieren al conjunto de bienes o servicios que se espera que la política pública conceda o preste durante su realización.

En este apartado se realizará la selección de los indicadores que permitirán evaluar el cumplimiento de los objetivos que se establezcan. Éstos indicadores deben ser cuantificables, válidos y fiables, consistentes con el tipo de objetivo a medir y actualizables en el tiempo que se llevará a cabo la política.

v. Implementación y ejecución de la política pública

Esta etapa consiste principalmente en el diseño y puesta en marcha del conjunto de proyectos o programas a través de los cuales se desarrollará la política pública y la Guía hace la diferenciación de dos etapas: implementación y ejecución.

En la primera, se deberán identificar los programas que ya se encuentran en ejecución durante el proceso de formulación de la política pública referida, con el fin de reconocer las dimensiones del problema para las cuales aún no existe solución y así, se le dará prioridad a aquellas áreas en las cuales no existe cobertura por algún programa. Obtenida esta información, se procederá a la formulación del catálogo de programas con sus respectivos objetivos específicos, metas e indicadores, además de la indicación detallada de la forma en que se llevarán a cabo, determinando el costo presupuestario de cada periodo de ejecución. Es decir, se determinará la planificación y organización del aparato administrativo y de los recursos materiales, tecnológicos, financieros y humanos; la identificación de los actores ejecutores; el diseño organizacional para su ejecución, seguimiento y evaluación.

Durante esta etapa, se llevará a cabo la comunicación intersectorial de todas las instituciones y organizaciones que se harán partícipes de la implementación y ejecución de la política pública.

La segunda etapa, se debe iniciar con la difusión de la política pública hacia la ciudadanía, con el propósito de proceder hacia la legitimación de la misma dentro de

la sociedad. Cumplido esto, se procede a dar comienzo a todas las actividades que estén vinculadas con la puesta en marcha y ejecución de los proyectos, cuidando mantener niveles adecuados de coherencia y cohesión entre los actores que participan en este proceso.

vi. Seguimiento y evaluación de la política pública

La Guía establece que ésta corresponde a la última etapa del ciclo de formulación de la política pública y la divide en dos sub-fases distintas. La primera, corresponde al monitoreo de los proyectos y programas, que consiste principalmente en el procedimiento de supervisión y seguimiento que permite ir evaluando las acciones mientras se están ejecutando, para poder identificar la necesidad de incorporar modificaciones, poniendo énfasis en los aspectos internos de la ejecución de la política y permitiendo detectar de forma oportuna errores de diseño, fallas de implementación, y factores externos que no fueron anticipados. La segunda etapa es la evaluación, que corresponde a la determinación acerca de si los programas y proyectos han logrado alcanzar las metas y cumplir con los objetivos de la política pública. Esta fase es de suma importancia ya que constituye una herramienta a través de la cual se obtiene el aprendizaje respecto al trabajo que se ha llevado a cabo, concede la oportunidad de realizar mejoras al diseño y permite obtener informes con datos concretos y racionales que entregan la información necesaria para poder repetir la experiencia en otros ámbitos sociales o sectores territoriales.

De esta forma, como primer paso para la formulación de una política pública en materia postpenitenciaria, se tiene un marco metodológico formado con indicación de los elementos principales que debería contener una política pública en general. Cabe destacar, además, que una política pública no es nunca permanente, hecha de una vez y para siempre¹⁰ y difícilmente se mantiene intacta durante los procesos de implementación y su posterior evaluación, por lo tanto, se deben entender estas

¹⁰ Moran, Michael & Rein, Martin & Goodin, Robert E., "The Publics and its Policies", en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford University Press, Oxford) (2008). P. 28.

delimitaciones sin acentuar demasiado su formalidad y siempre teniendo en cuenta los objetivos en miras al bien común de la sociedad.

1.2 Contenidos mínimos de una política pública en materia de Derechos Humanos

Como segunda etapa en el desarrollo de una política pública en el ámbito postpenitenciario corresponde hacer referencia a las injerencias que en ella tiene la perspectiva de los Derechos Humanos. La reinserción social corresponde a un componente fundamental de la seguridad ciudadana y así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce 3 dimensiones clásicas al momento de contemplar la políticas públicas sobre el tema: "(1) prevención primaria, referida a aquellas medidas dirigidas a toda la población, que tienen que ver con los programas de salud pública, educación, empleo, y formación para el respeto a los derechos humanos y construcción de ciudadanía democrática; (2) prevención secundaria, que incorpora medidas destinadas a personas o grupos en situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, procurando, mediante programas focalizados, disminuir los factores de riesgo y genera oportunidades sociales; y (3) prevención terciaria: relacionadas con acciones individuales dirigidas a personas ya involucradas en conductas delictivas, que se encuentran cumpliendo una sanción penal, o que han culminado de cumplirla recientemente"¹¹. Dicho de otra forma, la primera de ellas hace referencia a tratar de forma anticipada aquellos factores sociales que eventualmente pueden llegar a constituirse como factores criminógenos y que tiene como fin la socialización de la comunidad; la segunda, opera respecto de determinados grupos en los que ya se han manifestado ciertas actuaciones delictuales; y la tercera, se orienta a la criminalidad grave, especialmente a la población reclusa, y que tiene como objetivo principal la reinserción social.

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos" (2009). Pp. 69-70.

Así las cosas, la tarea de las políticas públicas en materia postpenitenciaria corresponde al tercer punto, entendiendo de esta forma que los programas y proyectos que se lleven a cabo por el Estado deben tener siempre como objetivo principal la reincorporación dichos sujetos a la comunidad con el fin de disminuir las posibilidades de que reincidan en sus conductas delictuales y afecten la seguridad de la población. Sin embargo, este objetivo no puede llevarse a cabo a toda costa. La seguridad ciudadana y la prevención del delito deben estar circunscritos al ámbito de acción que entregan los Derechos Humanos, específicamente, a la dignidad humana. De esta forma, las políticas que traten estos temas no pueden en ningún caso significar un trato inhumano o degradante en las personas o incurrir en distinciones arbitrarias entre ellas y como explica la Comisión, "la herramienta con la que cuenta el Estado para hacer efectivo el cumplimiento de estas obligaciones es el diseño, implementación y evaluación permanente de políticas públicas sobre seguridad ciudadana, integrales, sustentables, y con foco en la vigencia de los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción"¹². Es decir, la elaboración de estas políticas debe ser consciente de la perspectiva de Derechos Humanos al formular los proyecto y, en razón de esto, se debe desarrollar una propuesta de política pública postpenitenciaria que tenga como horizonte la seguridad ciudadana y prevención del delito, pero que a la vez se encuentre en armonía con el respeto de los Derechos Humanos del público al que está dirigido. Teniendo esto en mente, se desarrollarán los contenidos mínimos de una política pública que permita comprender y aplicar un enfoque basado en los derechos humanos. Para ello, se utilizará como texto guía el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹³ en adelante el Informe.

Para comenzar se debe hacer mención de los principios internacionales que deberán estar contenidos en toda política pública que pretenda estar en concordancia

¹² ibíd. P. 102.

¹³ Ídem.

con los derechos humanos, que son: principio de participación; principio de rendición de cuentas; y principio de no discriminación. A continuación, se realizará un breve desarrollo de cada uno.

El *principio de participación* otorga a la política pública de la colaboración social necesaria dentro de un Estado democrático de derecho. Pretende hacer parte a los actores claves dentro de la sociedad de la formulación y posterior implementación de la política pública, los cuales corresponden a los titulares de obligaciones, los titulares de derechos, organizaciones de la sociedad civil y a los grupos vulnerables dentro de la comunidad. De esta forma, en el Informe se establece que se deberán generar espacios e instrumentos con el fin de permitir su participación en el proceso de forma real y concreta, a través de la promoción del diálogo entre estos actores y las autoridades a cargo del proyecto.

El *principio de rendición de cuentas* está relacionado con el establecimiento de responsabilidades específicas en caso de incumplimiento de algunas de las obligaciones del Estado. Debe existir un cuerpo normativo que ampare a aquellas personas que consideren que se les ha vulnerado algún derecho y quieran iniciar procesos judiciales en contra de las autoridades con el fin de determinar su responsabilidad, a través del establecimiento de mecanismos y canales efectivos para este fin que contengan además, instrumentos de responsabilidad y corrección de los órganos gubernamentales en el caso de verificarse la afectación. Así, se aumentan los incentivos para la obtención de mejores resultados respecto de los actores que tienen a cargo la formulación y ejecución de las políticas públicas, entregando herramientas a los sujetos de derechos para revisar las actuaciones de las autoridades.

El *principio de no discriminación* establece que no existirán distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias en base a la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas. De esta definición, a partir del Informe es posible

extraer dos facetas de este principio. Una, hace referencia a que no podrá existir un trato desigual a personas que se encuentran en una misma situación. Y la otra, es que no se podrá tratar de igual manera a sujetos que, en razón de cualquier circunstancia, se encuentran en condiciones que no sean equiparables de manera igualitaria respecto del sector predominante, por lo que deberán ser tratados de una manera diferenciada. Para ello, se deberá identificar aquellos grupos que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad para tomar en cuenta dichas realidades en la formación de la política pública y poder establecer medidas de protección especial para ellos, es decir, se deberán tener en consideración los enfoques de género, de pobreza, de generación, interculturales y de inclusión respecto de discapacidades.

A continuación, se hará referencia a las características que deberá tener una política pública con enfoque en derechos humanos que establece Jiménez en el texto *El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*.¹⁴

En primer lugar, debe ser una política integral, es decir, considerando tanto los derechos civiles y políticos (de primera generación), los derechos económicos, sociales y culturales (de segunda generación) y los derechos colectivos. Por lo tanto, no podrá ser considerada una política respetuosa de los derechos humanos si sólo contiene fundamentación en uno de éstos ámbitos. Es imperativo que contenga al conjunto de derechos de forma sistemática.

En segundo lugar, debe contener actuaciones intersectoriales por parte de los distintos actores relevantes que participen en la formulación, implementación y evaluación de los planes y proyectos que formen parte de la política pública. Para ello, será necesaria la organización de todos los sectores y entidades públicas para poder llevar a cabo el plan de manera eficiente y eficaz.

¹⁴ Jiménez Ben, William Guillermo, "El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas", *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas* [en línea] 2007, 7 (Enero-Junio) [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2017] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100220305003> P. 43.

En tercer lugar, debe ser una política pública participativa en armonía con el principio antes mencionado. Así las cosas, las decisiones que escojan las autoridades deben ser tomadas y elaboradas teniendo en consideración a las poblaciones beneficiarias o afectadas por la problemática a la que se pretende dar solución, ya que independiente de los recursos humanos especializados que se tengan, siempre será la misma comunidad la que podrá entregar información de forma realista y comprensiva de los problemas.

En cuarto lugar, debe estar presente la intergubernamentalidad. Es decir, se tienen que hacer parte del proceso de desarrollo y ejecución de la política pública todos los niveles de gobierno territorial -nacional, regional y local- con el fin de racionalizar los esfuerzos y recursos de las entidades teniendo a la vista que la articulación de dichos sectores dependerá del plan o programa que se procure llevar a cabo con miras a una implementación desarrollada de manera eficientes y eficaz.

Finalmente, la política debe ser universal para todos. Su cobertura no puede excluir o discriminar a los sujetos que serán beneficiarios del proyecto que se pretende implementar, por lo que es menester procurar que los recursos sean suficientes para permitir una cobertura total del público objetivo al que va dirigida la política pública. Sin embargo, acorde al principio de no discriminación, estará justificada algún tipo de diferenciación respecto del público sólo en el caso en que el plan que se está llevando a cabo es precisamente un medio para restablecer la equidad de algún sector vulnerable.

En definitiva, se han presentado los contenidos mínimos de una política pública que esté en consonancia con los derechos humanos que "va más allá de lo estatal, así como amplía lo público fuera de los límites que establece el sistema político-administrativo formal. Su implementación tiene como imperativo organizar y orientar las acciones que realizan los diversos sectores sociales involucrados (las personas, de las comunidades, de los sectores empresariales, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales) en redes que articulen lo local y lo nacional, lo

privado y lo público en torno a la efectiva observancia de los principios éticos y morales que respalden los derechos humanos.”¹⁵

1.3 Contenidos mínimos de una política pública en materia post penitenciaria

Como último paso en la determinación y delimitación del contenido material y formal de una política pública postpenitenciaria se deben identificar los estándares establecidos en los instrumentos que se encuentran reconocidos nivel internacional respecto al tema. En este sentido, el deber del Estado de Chile respecto de la reinserción social postpenitenciaria encuentra su sustento en diversos cuerpos normativos internacionales:

- La Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 5.6, que dispone que las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, que a la luz de su artículo 10 apartado 3, que reitera la idea anterior al establecer que el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.
- Las Reglas Mínimas de las Naciones para el Tratamiento de los Recluso (Reglas Nelson Mandela). Regla 58 manifiesta que el fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad son proteger a la sociedad contra el crimen, lo que se logrará sólo si se aprovecha el periodo de privación de libertad para este fin a través de la reinserción. Regla 64 que dispone que el deber de la sociedad no termina con la liberación del recluso y que el Estado, en conjunto con órganos públicos y privados, deberá brindar ayuda postpenitenciaria eficaz a los reclusos puestos en libertad. Regla 80 al establecer que se tendrá debidamente en cuenta, desde el principio del

¹⁵ Guendel González, Ludwig, “Políticas Públicas y Derechos Humanos”, Revista de Ciencias Sociales [en línea] 2002, III [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2017] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15309709> P. 113.

cumplimiento de la condena, el porvenir del recluso después de su liberación. Y la regla 81 que estipula que los servicios y organismos, proporcionarán a los liberados, en la medida de lo posible, los bienes necesarios para que lleguen a su destino y puedan subsistir durante el período que siga inmediatamente a su liberación.

- El Informe de la CIDH sobre los derechos humanos de las personas privadas que en sus recomendaciones manifiesta que para que las penas privativas de libertad cumplan con la finalidad esencial que les atribuye el derecho internacional de los derechos humanos se deberán implementar programas de seguimiento y apoyo post-penitenciario para facilitar la reinserción social y reintegración familiar de las personas que han terminado de cumplir penas privativas de la libertad.

- Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes de Reglas de Bangkok en su la reglas 45 dispone que Las autoridades penitenciarias brindarán en la mayor medida posible a las reclusas opciones, a fin de facilitar a su paso de la cárcel a la libertad, reducir la estigmatización y restablecer lo antes posible su contacto con sus familiares; regla 46, en la cual las autoridades penitenciarias, en cooperación con otros actores sociales (oficiales o no), elaborarán y ejecutarán programas de reinserción para el período anterior y posterior a la puesta en libertad; y la regla 47, que estipula que tras su puesta en libertad, se prestará apoyo suplementario a las mujeres que requieran ayuda psicológica, médica, jurídica y práctica, a fin de asegurar su reinserción social.

Este marco regulatorio corresponderá al contenido mínimo que deberá tener la política pública respetuosa de los derechos humanos en materia postpenitenciaria. De esta forma, reagrupando los contenidos mencionados anteriormente se establecerán los componentes esenciales que deberían formular una política pública postpenitenciaria tomando como referencia los establecidos por Villagra¹⁶:

¹⁶ Villagra, Carolina (2008), "Hacia una política postpenitenciaria en Chile". Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. Pp. 201-207.

- Su incorporación como problema social en la Agenda Pública con el fin de entregar la legitimación necesaria para el comienzo de su formulación.
- Desarrollo de una normativa que dé sustento a la política pública, es decir, una ley de ejecución penal.
- Perfeccionamiento de la información y conocimiento respecto al tema postpenitenciario.
- Continuidad y cooperación entre el tratamiento penitenciario y post penitenciario, en vistas a una mirada integral de reinserción.
- Asignación presupuestaria estatal destinada al desarrollo de planes y programas postpenitnecriarios.
- Coordinación intersectorial de los diferentes actores y entidades públicas y privadas que participen de los planes.
- Articulación de los diferentes niveles de trabajo intergubernamental a nivel central y local.
- Levantamiento de un sistema de información con indicadores concretos de análisis.
- Establecimiento de criterios serios de monitoreo y evaluación de logro de objetivos y metas.

Capítulo 2: Regulación de asistencia post penitenciaria en Chile

2.1 Regulación normativa de asistencia post penitenciaria en Chile

A nivel nacional, existen diversos cuerpos normativos que hacen referencia al ámbito post penitenciario y que presentan algunas luces acerca de su contenido y objetivos principales. La Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en su art. 2 dispone las funciones de dicho organismo, dentro de las cuales se establece el deber de formular políticas, planes y programas sectoriales, en especial respecto del tratamiento penitenciario y la rehabilitación del condenado; proponer medidas para prevenir el delito por medio de planes de reinserción social; crear establecimientos penales y de tratamiento y rehabilitación penitenciarios; y estudiar los antecedentes y proponer, en su caso, la concesión de los beneficios previstos en el decreto ley N° 409, respecto de la eliminación de antecedentes penales¹⁷. Dentro del mismo ámbito, la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile dispone que la finalidad de la institución es atender, vigilar y contribuir a la reinserción social de las personas que han sido detenidas o privadas de libertad, y posteriormente, el artículo 3 especifica su función, estableciendo que deberá contribuir a la reinserción social de las personas privadas de libertad mediante la ejecución de acciones tendientes a eliminar su peligrosidad y lograr su reintegración al grupo social¹⁸.

El Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, dictamina que se deberán organizar dichas instituciones de acuerdo al principio de desarrollo de actividades y acciones tendientes a la reinserción social y disminución del compromiso delictivo de los condenados¹⁹. Además, dispone la preparación de las personas privadas de libertad a que participen de la convivencia social respetando las normas y hace referencia al

¹⁷ Decreto Ley N° 3.346 de 1980 que Fija el Texto de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia. Art. 2 letras g), ñ), o) y r).

¹⁸ Decreto Ley N° 2.859 Ley Orgánica de Gendarmería de Chile. Art. 1 y 3.

¹⁹ Decreto Supremo 518 de 22 de mayo de 1998, que aprueba el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios del Ministerio de Justicia. Art 10.

carácter progresivo del proceso de reinserción social y el deber de especialización en los programas según necesidades de cada persona²⁰.

Respecto al órgano de Gendarmería de Chile encargado de los programas destinados a la reinserción del ex privado de libertad luego de terminada la condena, la Resolución N° 4.478 de Gendarmería de Chile del 8 de mayo de 2012 dicta la creación del Departamento Postpenitenciario, al que se hará referencia más adelante.

Dentro de la normativa nacional existen disposiciones legales que otorgan la posibilidad de obtener beneficios luego de cumplida la condena de eliminación u omisión de antecedentes penales. El Decreto Ley N° 409 y Decreto Supremo N° 64 de 1960 regulan la eliminación de antecedentes penales.

El Decreto Ley 409 que establece un procedimiento administrativo de la eliminación de los antecedentes penales para las personas que cumplan con su condena es de suma relevancia, ya que, a pesar de haber sido dictada en el año 1932, se refiere a aspectos fundamentales en reinserción social post penitenciaria. En sus considerandos, alude a la pérdida de eficacia del régimen de prisiones debido a la dificultad que tienen privados de libertad por el estigma de presidiario con el que quedan marcados en su hoja de antecedentes, se refiere además, a la importancia de aumentar la motivación de los mismos en su reinserción y señala el deber del Estado de velar por la habitación, alimentación y trabajo de los ex reclusos como medidas para asegurar la seguridad ciudadana²¹.

Este beneficio consiste en el derecho de toda persona que sido condenada y reúna los requisitos establecidos en esta ley, a que, a través de un Decreto Supremo de carácter confidencial, se eliminen sus antecedentes penales para efectos legales y administrativos. Para ello, las personas deberán someterse a un control voluntario que consiste en el deber de presentarse en Unidad de Control Administrativo del DL 409

²⁰ *Ibíd.* Art. 92 y 93.

²¹ Decreto Ley 409 que Establece normas relativas reos. Considerandos 1º, 3º y 4º.

que le corresponda y firmar los registros que ahí establezcan de forma mensual. El periodo de control corresponderá a 2 años desde cumplida la pena, si ha sido primera condena; y 5 años, en caso de haber sido condenado dos o más veces. Para iniciar dicho procedimiento, los interesados deberán acudir a los Centros de Apoyo para la Integración Social (CAIS) y contar con su cédula de identidad y certificado(s) de cumplimiento de condena(s). Además, los requisitos para la obtención de la resolución del Ministerio de Justicia son: Tener condena(s) cumplida(s), haber estado bajo control voluntario durante 2 ó 5 años, tener sus multas pagada, conocer un oficio y tener a lo menos 4º año de enseñanza Básica (estos dos últimos requisitos se exceptúan para quienes, por su edad o estado físico, legalmente certificados, no estén en condiciones de estudiar o trabajar). El beneficio se otorga mediante Resolución Exenta del Secretario Regional Ministerial de Justicia (SEREMI), quien es el representante del Ministro de Justicia en cada una de las regiones²², para que luego, el Registro Civil e Identificación proceda a la eliminación definitiva de los antecedentes del Registro Penal.

En segundo lugar, el Decreto Supremo N° 64 de 1960 que reglamenta la eliminación de prontuarios penales, de anotaciones, y el otorgamiento de certificados de antecedentes, también dispone un procedimiento de eliminación de una o algunas de las anotaciones prontuariales existentes en el Prontuario Penal. Se lleva a cabo en el Servicio de Registro Civil y lo puede realizar cualquier persona con su cédula de identidad y, respecto de la anotación que se quiera eliminar, que se encuentre en algunas de las siguientes situaciones: que se haya dictado sentencia absoluta ejecutoriada; que se haya declarado sobreseimiento definitivo de la causa a favor del solicitante, salvo que el sobreseimiento se funde en el cumplimiento de la pena, indulto o prescripción penal; que se haya dictado sobreseimiento temporal, fundado en las causales 1 y 2 del art. 409 del Código de Procedimiento Penal; que haya sido amnistiado del delito a que se refiere la anotación; que hayan transcurrido 3 años desde el

²² Espinoza, Olga; Martínez, Fernando, "Políticas de reinserción post penitenciaria Eliminación de antecedentes penales en Chile". Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 1, Quito (2007). P. 122.

cumplimiento de la condena, en caso de faltas, siempre que sea la única anotación; cuando se trate de personas condenadas por cuasidelito, simple delito o crimen con multa corporal o no corporal no superior a 3 años, siempre que sea su única anotación y hayan transcurrido al menos 10 años de cumplida la condena, en caso de crimen, o más de 5 años en los casos restantes.

Respecto de la omisión de los antecedentes penales, se refiere a un mecanismo que entrega la posibilidad de que una o algunas anotaciones no aparezcan en alguno o todos los certificados de antecedentes, previo a la eliminación definitiva. Existen 3 normativas que contienen este beneficio: la Ley N° 18.216, Ley N° 19.628 y DL N° 3.482.

La omisión de antecedentes penales de la Ley 18.216²³ está establecida en su art. 29, está relacionada directamente con las medidas alternativas a la Reclusión y permite la omisión de antecedentes de aquellas personas que se encuentren con medidas alternativas tales como libertad vigilada, remisión condicional de la pena o reclusión nocturna. De esta forma, se les otorga la posibilidad de ocultar información prontuarial y así, comenzar de manera progresiva su reinserción a la comunidad. Para acceder a este beneficio el usuario deberá presentar su certificado de término de causa o copia de sentencia judicial en cualquier oficina del Registro Civil e Identificación. No procede respecto de la omisión de antecedentes para manejar vehículos en los casos de condenas por delitos de Ley de Tránsito, sobre Expendio y consumo de Bebidas Alcohólicas y sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

En segundo lugar, la Ley N° 19.628²⁴ que regula la protección a la vida privada, en su art. 21 contiene un trámite gratuito que entrega la posibilidad de omitir los antecedentes a personas que hayan dado cumplimiento íntegro a su condena o que

²³ Ley N° 18.216 que Establece Penas que Indica Como Sustitutivas A Las Penas Privativas o Restrictivas de Libertad del Ministerio de Justicia. Art. 29.

²⁴ Ley N° 19.628 Sobre Protección de la Vida Privada del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Art. 21

tengan su condena prescrita, y sólo respecto de certificados para fines particulares o especiales.

Por último, en el art. 9 del Decreto Ley N° 3.482²⁵ permite la omisión de antecedentes penales para los siguientes casos: Falta o simple delito; penas de presidio de hasta 3 años; que la anotación que se desea omitir sea la única anotación registrada; y deben haber transcurrido al menos 5 años desde la fecha de la sentencia condenatoria. Este beneficio se aplica a certificados de antecedentes para fines particulares y para conducción de vehículos motorizados.

2.2 Agentes y Encargados de programas de reinserción post penitenciaria

Como se mencionó anteriormente, la Resolución Exenta N° 4.478 de 8 de mayo del año 2012 firmada por el Director Nacional establece la nueva Organización Interna de Gendarmería de Chile. En ese contexto, se crea el Departamento Postpenitenciario, dependiente de la Subdirección Técnica de la institución y se establece que su objetivo será la gestión de planes y programas de asistencia a las personas que habiendo cumplido sus condenas requieran de apoyo para su reinserción social²⁶.

Dentro de dicha resolución se disponen las siguientes tareas específicas a cargo del Departamento Postpenitenciario para el cumplimiento de su objetivo: Diseñar, proponer, ejecutar, coordinar y controlar, las políticas, estrategias, planes, programas y acciones conducentes a la reinserción social de las personas que han cumplido sus condenas; diseñar, proponer, supervisar y controlar las orientaciones técnicas y normativas para la ejecución de acciones conducentes a la reinserción social de las personas que han salido del sistema penitenciario; y generar bases de datos estadísticos de las personas que han cumplido su condena²⁷. De esta forma, es posible

²⁵ Decreto Ley N° 3.482 que Concede Indulto, Reduce la Pena y Elimina Anotaciones Prontuariales a las Personas Condenadas por los Delitos que Indica y en las Condiciones que Expresa del Ministerio de Justicia. Art. 9.

²⁶ Resolución Exenta N° 4.478 de 8 de mayo del año 2012 que Establece Organización Interna de Gendarmería de Chile. Art. 44.

²⁷ *Íbid.* Art. 45.

afirmar que es en este órgano de Gendarmería donde se radican las tareas de desarrollar, proponer, ejecutar y supervisar todas las políticas y programas que se refieran a la reinserción postpenitenciaria de las personas que salgan del sistema penitenciario al medio libre.

Dentro del mismo ámbito, se establece que dicho departamento llevará a cabo sus labores a través de los Centros de Apoyo para la Integración Social (CAIS) creados a través de Resolución Exenta N° 8.930 del 1 de octubre de 2013²⁸, que dependerán administrativamente de la respectiva Dirección Regional y técnicamente del Departamento Postpenitenciario. En dicha resolución, se establece que su objetivo será proporcionar apoyo en el proceso de reinserción social a las personas que hayan cumplido sus condenas y se encuentren en proceso de eliminación de antecedentes penales, con el beneficio de la libertad condicional o el indulto conmutativo.

Actualmente existen 17 CAIS ubicados en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana (Santiago y Melipilla), Libertador Bernardo O`Higgins (Rancagua y Rengo), del Maule (Talca y Linares), del Bío-Bío, de la Araucanía, de Los Ríos, de Los Lagos, Aysén del Gral. Carlos Ibañez del Campo y Magallanes y la Antártica Chilena.

Por otro lado, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos conformó el 7 de junio de 2017 el Comité Asesor para la Reinserción social, "instancia inter institucional permanente para la socialización, coordinación y validación de la política pública en materia de reinserción social de personas en conflicto con la ley"²⁹. Este comité se organiza en quince subcomités regionales y ocho subcomités de trabajo en Santiago y cuenta con la participación de autoridades de gobierno, servicios públicos

²⁸ Resolución Exenta N° 8.930 de Gendarmería de Chile que Crea los Centros de Apoyo para la Integración Social.

²⁹ Gobierno de Chile, "Comité Asesor para la reinserción Social. Planes de trabajo 2017" [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2017] Disponible en: <http://www.reinsercionsocial.cl/media/2015/11/RS-Documento-Planes-de-trabajo.pdf> P. 2

especializados, ex ministros de justicia, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil y otros agentes destacados en materia de reinserción social y tiene como objetivo principal conformarse como una instancia formal de vinculación y cooperación entre al ámbito público y privado, con el fin de apoyar y participar de forma conjunta a la elaboración de lineamientos y planes en materia de reinserción social³⁰ y sesionará cada tres meses de acuerdo a tabla de trabajo.

Dentro de este Comité, existe el Subcomité de Fortalecimiento del Sistema Postpenitenciario que cuenta con la participación del Ministerio de Desarrollo Social – División de Programas Sociales, la Fundación San Carlos de Maipo, las Municipalidades de Puente Alto, La Pintana, Estación Central y Peñalolén, el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica, el Seremi de la Región Metropolitana, Gendarmería de Chile y la división de Reinserción Social de la Subsecretaría de Justicia. Dentro de su plan de trabajo para año 2017 se presentan como temas principales: Delimitación de la población postpenitenciaria, con perspectiva de derechos; preparación para el egreso carcelario y tránsito hacia la comunidad; modelos de gestión de reinserción social a nivel comunal; y eliminación de antecedentes penales³¹

2.3 Programas en materia de reinserción post penitenciaria

Gendarmería de Chile, como órgano encargado del desarrollo y ejecución del ámbito postpenitenciario a través del Departamento Postpenitenciario, cuenta con dos programas a disposición de las personas que den cumplimiento a su condena: Programa de Apoyo Postpenitenciario y Programa de Reinserción Laboral.

El Programa de Apoyo Postpenitenciario corresponde al programa de apoyo a la reinserción social de aquellas personas que han dado cumplimiento íntegro a sus

³⁰ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “La Política de Reinserción Social en Chile. Estado actual y proyecciones” [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2017] Disponible en: <http://www.reinsercionsocial.cl/media/2015/11/documento-reinsercion-baja.pdf> P. 76

³¹ Gobierno de Chile, “Comité Asesor para la reinserción Social. Planes de trabajo 2017” [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2017] Disponible en: <http://www.reinsercionsocial.cl/media/2015/11/RS-Documento-Planes-de-trabajo.pdf> P. 16-17.

condenas y se encuentran en proceso de eliminación de sus antecedentes penales. Para ello, Gendarmería “cuenta con recursos destinados a la Capacitación en Oficio y en Autoemprendimiento, por lo cual gran parte de la ayuda corresponde a fortalecer el eje de la empleabilidad, potenciando las habilidades y la intermediación laboral en un puesto laboral de trabajo”³². De esta forma, se establece que este plan, se enfoca en otorgar herramientas a egresados del sistema penitenciario para cooperar en su reintegración a la comunidad a través de la capacitación, con el fin de conseguir un puesto laboral.

El Programa tiene como objetivo contribuir a la convivencia social y a la seguridad ciudadana a través de la disminución de la reincidencia legal de los egresados del sistema penitenciario por cumplimiento de condena, que se adscriben al DL N° 409 y reciben intervención especializada dentro de los dos primeros años posteriores a su egreso.

Dentro de este programa sus componentes se agrupan en 4 elementos principales para la consecución de sus objetivos: Atención, Asistencia, capacitación y colocación laboral³³. En primer lugar, la Atención corresponde a la acción a través de la cual, el Servicio, directamente o a través de terceros, proporciona a las personas, información en materias de acceso a educación, al trabajo y a la cultura. La Asistencia consiste en la estimulación del desarrollo de condiciones individuales de las personas, de manera de lograr la modificación de conductas y motivaciones que inciden en la génesis de los actos delictivos y en su incorporación activa en el medio libre. La Capacitación se entenderá como las prestaciones destinadas a la entrega de formación para el mejoramiento de la empleabilidad incluyendo en éstas, tanto la capacitación en oficios, como para el auto emprendimiento. Finalmente, la Colocación Laboral se refiere

³² Gendarmería de Chile, “Apoyo Postpenitenciario” [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2017] Disponible en: http://www.gendarmeria.gob.cl/apoyo_post_apoyo.jsp

³³ Consulta a Gendarmería de Chile por Ley de Transparencia. Carta N° 1906 de 04 de julio de 2017.

a la prestación que permitirá al usuario integrarse a un puesto laboral, de manera dependiente o independiente.

Para acceder a este programa, los usuarios deberán postular dentro de los meses de enero a marzo de cada año y cumplir con los siguientes requisitos: haber cumplido su condena o estar con beneficio de libertad condicional o indulto conmutativo y adscribirse en el DL 409 para eliminar sus antecedentes penales. Este programa se ejecuta en 15 Centros de Apoyo para la Integración Social (CAIS) a nivel nacional ubicados en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana (Santiago y Melipilla), Libertador Bernardo O`Higgins, Del Maule, Bío-Bío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes, se considera una cobertura de 715 usuarios y cuenta con una asignación de presupuesto de 498.402 (miles de pesos) para el año 2017³⁴.

El Programa de Reinserción Laboral tiene como objetivo principal apuntar a la reducción de reincidencia de los egresados del sistema cerrado mejorando las oportunidades de integración social de las personas que han cumplido condena, fomentando conductas, habilidades, competencias que incrementen las probabilidades de reinserción social, involucrando en este proceso a sus familias, instituciones, empresas y comunidad en general³⁵. Para ello, se dispone la entrega de servicios a los usuarios en función de su nivel de riesgo delictual, distinguiendo, por un lado, aquellos sujetos con bajo nivel de riesgo delictual, estableciendo una intervención psicosocial mínima y se centrada en materias de capacitación y colocación laboral con un periodo de acompañamiento de aproximadamente 6 meses. Y, por otro lado, a aquellas personas con un riesgo delictual moderado a alto, para las cuales se dispone de intervención psicosocial intensiva y orientada a la reducción del riesgo de reincidencia,

³⁴ Ley de Presupuesto año 2017 de Gendarmería de Chile [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2017] Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-155119_doc_pdf.pdf

³⁵ Gendarmería de Chile, "Programa Reinserción Laboral" [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2017] Disponible en: http://www.gendarmeria.gob.cl/apoyo_post_reinlaboral.jsp

además de los procesos de capacitación y colocación laboral, por un periodo máximo de 12 meses³⁶.

Las postulaciones para el programa se realizan durante todo el año, se ejecuta en 9 Centros de Apoyo para la Integración Social ubicados en las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, del Libertador Bernardo O`Higgins, del Maule, del Bío-Bío y Valdivia y considera a 804 personas beneficiadas. Además, cuenta con una asignación presupuestal para el año 2017 de 620.602 (miles de pesos)³⁷.

Así las cosas, es posible establecer que los programas de reinserción postpenitenciaria existentes en la actualidad se ha enfocado casi exclusivamente al ámbito laboral, entregando ofertas de capacitación en oficios y cooperación con el emprendimiento, para la obtención a futuro de un puesto de trabajo dependiente o independiente.

2.4 Metodologías y técnicas de programas post penitenciarios

Dentro del plan de trabajo de la política de Reinserción social del año 2017 se establece que desde el año 2013 se ha optado por la implementación del Modelo de Riesgo, Necesidad y Responsividad (RNR) desarrollado por Andrews y Bonta³⁸ como marco general para orientar las actividades destinadas a la Reinserción Social de las personas condenadas. Así, en el Sistema Abierto, los métodos basados en este modelo se encuentran operativas en las penas sustitutivas de libertad vigilada y libertad vigilada intensiva. Por otro lado, en el Sistema Cerrado, este marco metodológico ha sido progresivamente implementado a partir del año 2014. Y por su parte, desde el año

³⁶ Fundación paz Ciudadana, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, “Estudio de Diagnóstico y Propuesta de Rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile”, Universidad de Chile (2013). P. 46-47.

³⁷ Ley de Presupuesto año 2017 de Gendarmería de Chile [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2017] Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-155119_doc_pdf.pdf

³⁸ Andrews & Bonta (2010). The psychology of criminal conduct, Cincinnati: Anderson

2015 se han implementado prácticas basadas en el modelo en el Sistema Postpenitenciario³⁹.

El Modelo RNR⁴⁰ tiene como fundamento los principios de riesgo, necesidad, responsabilidad, discrecionalidad profesional e integralidad que desarrollaremos brevemente. El *principio de riesgo* establece que las intervenciones que se establezcan en los programas se deben adecuar a los riesgos de reincidencia, centrando los recursos con los que se cuente respecto de aquellos sujetos que resulten con un riesgo de reincidencia de medio a alto. El *principio de necesidad* hace referencia a la focalización de las intervenciones respecto de aquellos factores que evidencien las necesidades criminógenas de los usuarios. El *principio de responsabilidad* corresponde a la necesidad de considerar las características individuales de las personas y privilegiar técnicas cognitivo-conductuales en la intervención. El *principio de discrecionalidad* profesional establece que existirán casos en que se deberá confiar en la experiencia y juicio del profesional a cargo, ya que no se contará con el conocimiento empírico necesario en vista de la infinidad de posibilidades que podrán presentarse durante el desarrollo de los programas. Finalmente, el *principio de integralidad* se refiere al deber de cautela con que es necesario llevar a cabo el desarrollo de la intervención, procurando respetar el contenido y orden de los programas de acuerdo con las directrices dispuestas. Se distinguen 4 fases dentro del proceso de intervención: Clasificación y segmentación; diagnóstico y elaboración del Plan Individual de Intervención; proceso de intervención; y preparación al egreso.

A pesar de lo anterior, respecto de los programas ofrecidos por parte del Departamento Postpenitenciario, existe una realidad distinta en relación con la

³⁹ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “La Política de Reinserción Social en Chile. Estado actual y proyecciones” [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 01 de octubre de 2017] Disponible en: <http://www.reinsercionsocial.cl/media/2015/11/documento-reinsercin-baja.pdf> P. 37.

⁴⁰ Ministerio de Justicia, “Modelo de Intervención para personas que cumplen condena en el Sistema Cerrado”, División de Reinserción Social Unidad Programas de Reinserción Social Chile [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 01 de octubre de 2017] Disponible en: http://www.reinsercionsocial.cl/media/2017/06/Modelo_Intervenci%C3%B3n-03_2017.pdf P. 5.

metodología base para el desarrollo y ejecución de cada uno. Dentro del Programa de Apoyo Postpenitenciario no se ha establecido de manera formal un modelo teórico que englobe cada una de sus acciones y sólo se ha especificado la presencia de sus componentes principales, es decir, apoyo psicosocial, capacitación laboral y colocación. De esta forma, “el no tener un diseño y metodología explicitado de forma clara, produce intervenciones que resultan incomparables entre sí, observándose estrategias de implementación muy diversas y variadas en cada CAIS”⁴¹.

En la práctica, esta situación se evidencia respecto de los 3 subcomponentes que no responden a un proceso formal de intervención o planificación en torno a un Plan de Intervención Individual⁴². En primer lugar, no existe una ficha diagnóstica única para el registro de la información del usuario y el reconocimiento de sus necesidades, la cual es utilizada de manera transversal tanto para la adhesión a la oferta de apoyo social, como para la oferta de capacitación y colocación laboral, si no que tiende a ser distinta para cada CAIS. En segundo lugar, la capacitación dependerá de las posibles redes o conexiones que tenga los CAIS, generando una gran diferencia respecto de aquellos que cuentan con convenios con Universidades y Centros de Formación Técnicas y aquellos sólo cuenten con tutores contratados mediante adjudicación pública. En tercer lugar, la colocación laboral también se ve afectada en razón de los vínculos que tenga cada Centro con oficinas municipales o empresas privadas, que significan un amplio abanico de posibles lugares de trabajo. Además, en vista de la falta de decisión de un modelo formal en el programa, cada profesional encargado de llevar a cabo las intervenciones puede dar enfoques completamente distintos a los que realice un profesional del mismo cargo en otro CAIS, basado en sus propias habilidades, competencias y percepciones.

⁴¹ Fundación paz Ciudadana, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, “Estudio de Diagnóstico y Propuesta de Rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile”, Universidad de Chile (2013). P. 62.

⁴² *Ibid.* P. 67-68.

Respecto del Programa de Reinserción Laboral, a través del Informe de Avance del primer trimestre del año 2013⁴³, se pueden reconocer sus objetivos general y específico, sus principales actividades y la descripción de los componentes tendientes al cumplimiento de sus objetivos.

De esta forma, se indica como objetivo general la contribución a la seguridad pública del país mediante la disminución de la reincidencia delictual y como objetivo específico la disminución de los factores de riesgo de reincidencia delictual, a través de la intervención en dichos factores, y el mejoramiento de las condiciones de integración social de los usuarios, con especial énfasis en su inserción en el mercado laboral⁴⁴.

Dentro de los componentes que organizan sus actividades para la consecución de los objetivos se observa una primera etapa de selección y reclutamiento de casos, se realiza la detección de casos que cumplen condenas privativas de libertad, se revisa el cumplimiento de los requisitos para la participación de los usuarios en el programa, se fomenta la incorporación al programa y se lleva a cabo un diagnóstico psicosocial y de competencias laborales. La segunda fase, corresponde a la intervención psicosocial especializada orientada a disminuir el riesgo de reincidencia delictual y propiciar a las condiciones para la integración social de la población usuaria, a través de la adaptación del programa de capacitación, control de frustración durante el proceso de colocación laboral, entre otros. La tercera fase concierne a la capacitación laboral, que se refiere al desarrollo de habilidades y aptitudes que favorezcan el ingreso del usuario al ámbito laboral, teniendo en cuenta el diagnóstico de competencias laborales realizado en la etapa inicial. En la cuarta fase con que culmina el programa se lleva a cabo la intermediación laboral, en la cual se desarrolla la gestión de los casos para su acceso a espacios de colocación laboral compatibles con sus competencias, la capacitación

⁴³ Gendarmería de Chile, "Informe de avance trimestre 1 – 2013. Programa de Reinserción Laboral" [en línea] [Fecha de consulta: 01 de octubre de 2017] Disponible en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2016/11/PRL-T1-2013.pdf>

⁴⁴ *Ibid.* P.2.

realizada, las necesidades de los empleadores y las condiciones del mercado laboral local⁴⁵.

En síntesis, efectivamente es posible advertir una fundamentación teórica, enfoque metodológico específico, procedimientos estandarizados para su aplicación, objetivos y metas claras, además de procesos de supervisión, monitoreo y evaluación⁴⁶.

⁴⁵ Íbid. P. 4-7.

⁴⁶ Fundación Paz Ciudadana, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, “Estudio de Diagnóstico y Propuesta de Rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile”, Universidad de Chile (2013). P. 61.

Capítulo 3: Experiencia comparada: Política pública en materia de asistencia post penitenciaria en Inglaterra.

El Reino Unido es un país soberano y monarquía parlamentaria que comprende cuatro países constituyentes, a saber: Escocia, Inglaterra, Irlanda del Norte y Gales y su jefe de Estado actual es la reina Isabel II. El poder ejecutivo recae en el Primer Ministro y su gabinete, que conforman el Consejo Privado del monarca y supervisan la correcta actividad de los organismos gubernamentales y de la administración pública. Éstas últimas se encuentran descentralizadas y sólo llevan a cabo algunas materias de política interna.

En vista de la forma en la que se encuentran constituidas las instituciones dentro del Reino Unido referidas a materia postpenitenciaria, para este trabajo se considerará como unidad a los países de Inglaterra y Gales.

Respecto a la asistencia penitenciaria y postpenitenciario se seleccionó esta unidad en base a su amplio desarrollo en políticas de reducción y rehabilitación de ex prisioneros, particularmente respecto su enfoque basado en evidencia con orientación individual, la relación personal entre usuario y delegado encargado, su enfoque humano y la universalidad de la política entre todos los proveedores⁴⁷.

3.1 Estructura y regulación normativa en materia de reinserción post penitenciaria.

El tratamiento postpenitenciario en Inglaterra y Gales está a cargo del Servicio Penitenciario y de Libertad Condicional de Su Majestad (Her Majesty's Prison and Probation Service, HMPPS), que desde abril de 2017 reemplaza al Servicio Nacional de Manejo de Infractores (National Offender Management Service, NOMS). Si bien ha habido una modificación en la institución, esta dice relación al cambio en algunos

⁴⁷ Villagra, Carolina (2008), "Hacia una política postpenitenciaria en Chile". Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana P. 82.

aspectos, tales como aumento de personal calificado, aumento en el presupuesto, mayor cualificación para los oficiales y alza en la paga y reconocimiento a los oficiales especializados⁴⁸. Y, por otro lado, establece que la responsabilidad por la puesta en marcha de los servicios, desarrollo de políticas y establecimiento de estándares pasan de la agencia al Ministerio de Justicia (Ministry of Justice).

En razón a lo anterior, para efectos de realizar un análisis ordenado y claro respecto de la política postpenitenciaria en Inglaterra y Gales, se tendrá en cuenta la organización y estructura anterior a la modificación de abril de este año, en vista de que la información de la nueva institución está aún en proceso de desarrollo y existen aspectos que no han sido esclarecidos aún.

El NOMS es una agencia, dependiente del Ministerio de Justicia, que tiene como objetivo principal trabajar para proteger al público y reducir la reincidencia a través de la ejecución de las penas y órdenes de las Cortes, y trabajar con los infractores que se encuentran bajo su supervisión para cambiar sus vidas a través de la reforma, rehabilitación y resarcimiento con el fin de contribuir en la construcción de una comunidad más segura⁴⁹. Para estos efectos, el NOMS tiene a su cargo al Servicio de Prisiones (Prison Service) y al Servicio Nacional de Probación (National Probation Service).

El Servicio de Prisiones está a cargo de la custodia de los infractores sentenciados a prisión, ayudándoles a llevar una vida adecuada y respetuosa de la ley, tanto dentro de la cárcel como fuera de ella, en colaboración con tribunales, policía, consejos locales y organizaciones voluntarias⁵⁰. Al año 2015, los servicios penitenciarios

⁴⁸ Government of the United Kingdom, Press Release: Justice Secretary launches new prison and probation service to reform offenders. Publicado 8 de febrero de 2018 [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/justice-secretary-launches-new-prison-and-probation-service-to-reform-offenders>

⁴⁹ National Offender Management Service, , Agency Framework Document, Government of the United Kingdom (2015). P. 4.

⁵⁰ Her Majesty's Prison Service, About us, Government of the United Kingdom [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-prison-service/about>

son otorgados a través de 105 prisiones del sector público, que corresponde a un 82% del total de establecimientos penitenciarios de Inglaterra y Gales y contó con un presupuesto de £ 2.2 billones (dos billones doscientos mil millones de libras), que en moneda chilena corresponde aproximadamente a \$ 1.850 billones (mil ochocientos cincuenta billones de pesos)⁵¹.

El Servicio de Probación corresponde a una prestación legal de la justicia penal que supervisa a los infractores de alto riesgo que son liberados en la comunidad y tiene como responsabilidad la preparación de los informes previos de los tribunales, con el fin de cooperar en la selección de la sentencia más adecuada; administrar las instalaciones para aquellos infractores que tengan requisito de residencia en su sentencia; evaluar a los infractores en prisión que estarán bajo su supervisión para prepararlos al momento de ser liberados bajo licencia a la comunidad; cooperar con los infractores que cumplan condenas en la comunidad a cumplir con los requisitos ordenados por los tribunales; y comunicarse y priorizar el bienestar de las víctimas de delitos sexuales y violentos graves, cuando el infractor ha recibido una pena de prisión de 12 meses o más, o está detenido como paciente de salud mental⁵². Existen además 21 recintos de rehabilitación que son de propiedad de proveedores privados denominadas Compañías de Rehabilitación Comunitaria, que también trabajan con los Servicios de Probación en el otorgamiento de programas. Contó con un presupuesto de £ 804.5 millones (ochocientos cuatro mil millones quinientas mil libras), que corresponde a \$ 680.000 millones (seiscientos ochenta mil millones de pesos) al año 2015 y cubrió a 219.500 infractores que salieron “bajo licencia”⁵³.

⁵¹ National Audit Office, A short Guide to the Ministry of Justice, Government of the United Kingdom (2015) [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/08/Ministry-of-Justice-short-guide.pdf> P. 18.

⁵² National Probation Service, About us, Government of the United Kingdom [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.gov.uk/government/organisations/national-probation-service/about>

⁵³ National Audit Office, A short Guide to the Ministry of Justice, Government of the United Kingdom (2015) [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/08/Ministry-of-Justice-short-guide.pdf> Pp. 27-28.

El Criminal Justice Act de 2003 corresponde al marco normativo del Reino Unido en el cual se regulan las disposiciones sobre justicia penal y el tratamiento de los infractores, entre otros. En dicho cuerpo legislativo se regula todo lo relativo al procedimiento penal, la sentencia, la ejecución de la pena y la libertad y "libertad bajo licencia". En dicho país, no se encuentra la Libertad Condicional como tal, sino que existe el concepto de "libertad bajo licencia" (realease on licence) dispuesta en el capítulo 6 de dicha normativa, provisiones 237-268, y en el cual se encuentran determinados las condiciones de dicha institución que dependerán del tipo de sentencia que se le haya impuesto al infractor. Los tipos de sentencia son los siguientes⁵⁴:

- Sentencias simultáneas y consecutivas. (Concurrent and consecutive sentence). Las primeras corresponden a sentencias que serán cumplidas al mismo tiempo y las segundas una tras otra.
- Sentencias suspendidas (Suspended Prison sentences). Se refieren a penas que serán llevadas a cabo en la comunidad con el compromiso del infractor de cumplir ciertas condiciones como tener que mantenerse alejado de algún lugar o persona, o hacer trabajo sin paga, denominado "Devolución a la Comunidad" (Community Payback).
- Sentencias determinadas de menos de 12 meses (Determinate prison sentence under 12 months). La persona será liberada automáticamente cumplida la mitad de su sentencia.
- Sentencias determinadas de 12 meses o más (Determinate prison sentence for 12 months or more). La persona pasará la primera mitad de la sentencia en prisión y la segunda mitad en la comunidad "bajo licencia". En caso de que incumpla alguna condición, podrá ser devuelto a la prisión.
- Sentencias indeterminadas. Significa que no existe fecha fija de cuándo la persona será liberada y deberán pasar una cantidad mínimo de tiempo en

⁵⁴ Government of the United Kingdom, Types of prison sentence [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017]
Disponible en: <https://www.gov.uk/types-of-prison-sentence>

prisión, denominada "tarifa" (tariff) antes de ser considerados para su libertad. En este caso, la Junta de Libertad Condicional (Parole Board⁵⁵) es la responsable de decidir si algún infractor puede ser liberado de prisión. Estas sentencias son establecidas si el tribunal considera a un infractor como un peligro para la comunidad.

- Sentencia de por vida (Life sentences). Corresponde a aquellas sentencias en las que no existe un término mínimo establecido por el juez, y, por lo tanto, la persona nunca será considerada para ser puesta en libertad.

Así las cosas, todas las sentencias que deban ser cumplidas dentro de los recintos penitenciarios, estarán a cargo del Servicio de Prisiones, mientras todas aquellas sentencias que deban ser cumplidas en la comunidad o aquellas que pasen a libertad bajo licencia, estarán bajo la supervisión del Servicio de Probación.

3.2 Metodología y programas en materia de reinserción post penitenciaria.

El NOMS, teniendo a la vista las necesidades de la comunidad, las lecciones obtenidas a través de la investigación y otras evidencias, y de los principios establecidos para la gestión de infractores individuales, creó el Modelo de Gestión de Delincuentes (Offender Management Model, OMM). Los elementos principales de este Modelo son: enfoque basado en la evidencia, con énfasis en el infractor; clara orientación de servicio humano, que considera que el impacto correccional proviene de las relaciones personales desarrolladas con el infractor; proceso único, universal y central, que trasciende de las contribuciones separadas de cada proveedor para utilizar un único lenguaje; estructura de Infractor/Delegado que se considera necesaria para una efectiva entrega del servicio, en la cual, basada en una evaluación completa, el Delegado del infractor prepara un único plan de sentencia en colaboración con el

⁵⁵ Corresponde a la Junta de Libertad bajo Licencia, que fue establecida en 1968 en el Criminal Justice Act y se compone como un organismo público que tiene como función realizar las evaluaciones de riesgo con el fin de establecer los reclusos que pueden optar a la libertad bajo licencia respecto de aquellos con sentencias de por vida o indeterminadas para la protección del público. Para mayor información, véase <https://www.justice.gov.uk/about/parole-board> [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2017]

usuario y los proveedores; especialización del servicio capaz de adaptarse a diversas necesidades, riesgos, y circunstancias individuales del infractor; e incorporación de nuevo concepto de trabajo en equipo⁵⁶. En la misma línea, sus objetivos principales se encuentran en consonancia con lo establecido en el Criminal Justice Act de 2003, en la sección 142, que dispone que los objetivos de las sentencias serán: el castigo a los infractores; la reducción del crimen; la reforma y rehabilitación de los infractores; la protección al público; y la reparación por parte de los delincuentes a las personas afectadas por sus delitos.

Así las cosas, para el cumplimiento de dichos objetivos el modelo cuenta con un conjunto de procesos denominados por su acrónimo ASPIRE que contiene las etapas de Diagnóstico (Asses), Sentencia (Sentence), Plan (Plan), Implementación (Implement), Revisión (Review) y Evaluación (Evaluate), que pasaré a describir brevemente.

El proceso del infractor comienza con un Diagnóstico inicial en base a la reunión de información obtenida de diversas fuentes, incluido en infractor mismo, a través de la cual se puede establecer el nivel de riesgo del condenado, considerando probabilidad de reincidencia, riesgo de daño a la comunidad e identificación de necesidades claves del usuario. En base a esto se elabora un Plan de Sentencia, en el cual se consideran las estipulaciones del tribunal, cualquier política o prioridad aplicable y los recursos disponibles, y que debe contener objetivos de corto plazo. Posteriormente, se llevará a cabo la Implementación del plan de sentencia, para lo cual es necesario que el equipo de trabajo sea establecido y a continuación, se pondrá en marcha el Plan. Es importante destacar que durante el proceso todas las partes involucradas son responsables del éxito de la intervención, pero es tarea del gestor velar por el correcto cumplimiento de las intervenciones. La Revisión de las etapas se debe llevar a cabo durante todo el

⁵⁶ National Offender Management Service, The NOMS Offender Management Model, Government of the United Kingdom (2006). P. 12. [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Disponible en: https://www.swmcr.co.uk/wp-content/uploads/2010/05/offender_management_model_1.pdf

proceso respecto de la ejecución del Plan y finalmente, la Evaluación medirá el grado de éxito obtenido por el infractor en el cumplimiento de los objetivos principales y metas alcanzadas⁵⁷.

Respecto del riesgo que presenta cada infractor y la complejidad de la sentencia, el Modelo desarrollado por NOMS presenta 4 niveles para clasificar un caso, teniendo siempre en como fundamento la mejor utilización de los recursos disponibles. El Nivel 1 contiene la modalidad de "Castigo", que es aplicado para infractores de bajo a medio riesgo, con baja probabilidad de reincidencia. El Nivel 2 contiene el "Castigo" y se agrega la modalidad "Ayuda", respecto de usuarios que requieren apoyo en ciertas situaciones de su vida para completar su reinserción. En Nivel 3 también incluye el "Castigo" y "Ayuda", y se agrega el "Cambio", en los casos de probabilidad de reincidencia media a alta en casos con planes de intervención multi-factoriales (tratamiento de drogas o alcohol, modificación de conducta delictual y entrenamiento de habilidades sociales). Finalmente, en Nivel 4 incluye las 3 modalidades anteriores y se suma el "Control", que implica una intensa intervención, alta vigilancia y organización intersectorial, que se establece respecto de sujetos con perfiles de mayor riesgo delictual.

Con el fin de exponer algunos de los programas que se encuentran acreditados y que se disponen para los usuarios dependiendo de su diagnóstico inicial, se listarán los siguientes que fueron descritos brevemente en el Reinserción social y laboral de infractores de ley Estudio comparado de la evidencia⁵⁸:

- Entrenamiento para reemplazar la agresión (Agression Replacement Training, ART). Destinado a personas condenadas por delitos violentos que busca responsabilizarlas por su comportamiento y las consecuencias de éste, mediante el control de su temperamento.

⁵⁷ Ibid. P. 21-24.

⁵⁸ Fundación Paz Ciudadana, Reinserción social y laboral de infractores de ley Estudio comparado de la evidencia. Santiago (2015). Pp. 55-56

- Creencia en el cambio (Belief in Change). Programa orientado para infractores de medio a alto riesgo delictual, centrado en la reintegración y el desarrollo de habilidades y redes de apoyo para la vuelta a la comunidad.
- Cuidado (CARE o Choices, Actions, Relationship and Emotions). Las siglas CARE significan elecciones, acciones, relaciones y emociones. Se trata de un curso destinado a mujeres internas cuya reincidencia está asociada a dificultades en la regulación emocional.
- Comunidad Terapéutica Democrática (Democratic Therapeutic Community, Democratic TC). Es una intervención de tipo residencial para internos que presentan un perfil complejo de conductas delictivas, e incluye un abordaje simultáneo de las necesidades emocionales, psicológicas y trastornos de personalidad que requieren los participantes.
- Focalización en la reinserción (o Focus on Resettlement, FOR). Es un programa diseñado para comenzar a trabajar el proceso de cambio, con el objeto de aumentar la motivación de los internos para que participen activa y comprometidamente en su proceso de reinserción.
- Desafío de cambiar ("Kainos"). Es un programa terapéutico residencial para personas de medio y alto nivel de riesgo delictual que utiliza un modelo híbrido (terapia cognitivo-conductual y un enfoque de comunidad terapéutica), con el apoyo de monitores que ya han completado el programa.
- Programa de Abuso de Sustancias (Substance Abuse Programme OSAP). Iniciativa que atiende el uso indebido de alcohol y drogas que buscan prevenir recaídas y disminuir el riesgo de reincidencia.
- Programa Priestley Uno a Uno (Priestley OTO o One to One). Es ejecutado en la comunidad, y que se define como un programa de motivación cognitiva, concentrado en el cambio de comportamiento delictivo, incluyendo temas como la resolución pacífica de problemas, autocontrol, habilidades sociales y responsabilización.
- Programa de tratamiento de ofensores sexuales (SOPT O Core). Está dirigido a condenados por delitos sexuales, ofreciendo ayuda a la comprensión de la

comisión de los delitos, aumentando la conciencia de daño hacia la víctima y principalmente apoyando el proceso de desarrollar metas significativas y no delictivas que puedan llevar a la práctica.

- Programa de habilidades de pensamiento (Thinking Skills Programme, TSP). Supone el entrenamiento de habilidades cognitivas para reducir la reincidencia, mediante técnicas que promueven el desarrollo de metas y la planificación de su consecución por la vía lícita.

En seguida, se hará una breve mención y descripción de las áreas claves en la intervención de los infractores en las que se centran las estrategias y servicios que forman parte del Plan Nacional de Reducción de Reincidencia (The National Reducing Re-offending Delivery Plan) del NOMS⁵⁹:

- Alojamiento

Entre sus objetivos principales se encuentran la realización de una evaluación anterior a la liberación del infractor, con el fin de tener la posibilidad de dar soluciones de forma previa y evitar que el usuario no tenga dónde vivir al momento de volver a la comunidad; generar asociaciones de trabajo entre el NOMS, otras instituciones del sistema de justicia penal y los proveedores de vivienda; y, como objetivo primordial, asegurar que el apoyo en materia de vivienda le permita al usuario la posibilidad de restaurar una vida independiente y libre de delito.

A pesar de que el NOMS no puede influir directamente con los proveedores de viviendas, que corresponden a autoridades locales, propietarios sociales y proveedores privados, se enfoca en asesorar y orientar a los infractores, trabajar con los agentes de vivienda a través de iniciativas locales y regionales, y fomentar la contratación de apoyo adicional con los equipos locales de apoyo a las personas.

⁵⁹ National Offender Management Service, The National Reducing Re-Offending Delivery Plan, Minister of State for Criminal Justice and Offender Management, Government of the United Kingdom [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.i-hop.org.uk/ci/fattach/get/51/0/filename/Reducing+Reoffending+Delivery>

- Educación, capacitación y empleo

Sus ejes primordiales son el desarrollo de la planificación, implementación y futuros arreglos para un servicio de aprendizaje y habilidades que otorgue a los usuarios las aptitudes necesarias para la vida y mejora de sus posibilidades de encontrar empleo; aprovechar el plan de sentencia de forma constructiva para mejorar las oportunidades de empleo, estableciendo actividades de educación, formación y trabajo; desarrollar estrategia nacionales, regionales y locales para fomentar a los empleadores en la disposición de puestos de trabajo para los ex presidiarios; y priorizar la supervisión de la empleabilidad en los casos de infractores desempleados.

Con el fin de contribuir con los objetivos anteriores, existe la Unidad de Aprendizaje y Destrezas del Infractor (The Offenders' Learning and Skills Unit, OLSU) el cual, a través de un nuevo servicio de instrucción de capacidades y aptitudes para los usuarios, otorga una formación adecuada con las oportunidades de trabajo disponibles, planificadas, certificadas y con enfoque en la comunidad.

- Salud

Sus objetivos son asegurar a los infractores un apropiado acceso a los servicios de salud, tanto en custodia, como en la comunidad; asegurar que los usuarios detenidos que sufran de alguna enfermedad mental puedan acceder a profesionales de salud y asistencia social; fomentar a los infractores con necesidades serias de salud mental que acudan a los servicios de salud para recibir su correspondiente tratamiento; y mejorar las asociaciones de los servicios de salud con otras instituciones que trabajen con los infractores.

Se han desarrollado programas con el fin de integrar a los infractores que han sido liberados de prisión y que pertenecen a grupos sociales vulnerables, para que tengan mayores oportunidades de acceso a la salud. Además, se ha mejorado la entrega de información y el trabajo conjunto de las agencias que participan de esta materia.

- Tratamiento de alcohol y drogas

Sus esfuerzos se encuentran concentrados en abordar las necesidades de los usuarios con problemas de drogas durante su compromiso con el NOMS, para todas las edades, géneros y etnias, con miras a reducir su reincidencia y el daño que se causan a sí mismos y a su entorno. Para ello, sus tareas se enfocan en proporcionar tratamiento para los infractores con problemas de adicción, durante y después del cumplimiento de la sentencia, coordinando con los programas que existen; disminuir el uso ilícito de drogas; reducir la reincidencia causada por en el uso indebido de drogas; reducir el daño físico causado a los infractores generado por el abuso de drogas; y asegurar vínculos sólidos con otras agencias que trabajen en la materia.

Para el cumplimiento de dichos objetivos, se cuenta con diversos programas específicos para el tratamiento de infractores con problemas de alcohol o drogas, a los que se hizo referencia anteriormente.

- Finanzas, beneficios y deudas

Los objetivos son vencer la brecha financiera que enfrentan los infractores que salen al medio libre; mejorar el trabajo conjunto; revisar el otorgamiento de beneficios en los casos que involucran la libertad bajo licencia; mejorar el acceso a servicios financieros y de asesoramiento para los infractores en prisión, en comunidad y a sus familias; y abordar el entendimiento financiero para los infractores.

- Hijos y familia

Sus tareas fundamentales en esta materia son el mantenimiento de las relaciones familiares para ayudar a prevenir la reincidencia del delincuente; alentar la inclusión de habilidades para la vida, incluidas la crianza de los hijos y las habilidades para relacionarse; desarrollar mejores materiales y orientación para niños y familias; desarrollar una respuesta regional estratégica para esta área; asegurar que los intereses de los niños y familias se consideren en la implementación de programas; reconocer que los delincuentes con mayor tasa de reincidencia suelen ser aquellos con estilos de vida más complejos que requieren ayuda adicional para mantener sus lazos familiares.

- Actitudes, pensamientos y comportamiento.

Los objetivos en esta área corresponden al aseguramiento y promoción del trabajo conjunto entre la prisión y la libertad bajo licencia; priorizar intervenciones con un mayor control y vigilancia de delincuentes con mayor riesgo de reincidencia; y lograr una relación más estrecha en las intervenciones para hacer frente al uso indebido de sustancias que sea adecuado con las necesidades del infractor.

3.3 Técnicas y buenas prácticas que se utilizan en estos programas.

A través de la investigación del NOMS, se han reconocido distintas técnicas y buenas prácticas que se utilizan a lo largo de todo el proceso de gestión de infractores. En primer lugar, se cuenta con la existencia de indicadores de administración y gestión, compuesta por la información otorgada por los Servicios de Prisión y Probación, y que tiene como fin contar con evidencia empírica comparable para la evaluación de las metas y objetivos. Algunos de estos indicadores son: volumen y tasa de programas para la conducta infractora completados en la cárcel y en la comunidad; volumen y tasa de programas completados para ofensores sexuales; volumen y tasas de programas completados para ofensores por delitos de violencia doméstica en la comunidad; porcentaje de condenados con trabajo al final de su sentencia o liberación; empleo sostenible en la comunidad; porcentaje de condenados con alojamiento fijo al final de su sentencia; y derivaciones a proveedores de educación en la comunidad⁶⁰.

En segundo lugar, el NOMS incluye 2 sistemas de evaluación de resultados. Por un lado, existe el denominado “pago por resultado” (payment for results) que tiene como fundamento que el presupuesto público utilizado en materia de rehabilitación de infractores, sea gastado de la manera más efectiva posible con los recursos disponibles. Este sistema consiste en el pago a los proveedores de servicios que trabajen con la agencia por los resultados obtenidos en relación con la reforma de los infractores. Por

⁶⁰ Fundación Paz Ciudadana, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, “Estudio de Diagnóstico y Propuesta de Rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile”, Universidad de Chile (2013). Pp. 130-134

otro lado, se encuentra el "Panel de Acreditación de servicios correccionales", que está conformado por un grupo independiente de expertos internacionales y que efectúan una acreditación inicial basados en evidencia internacional respecto a lineamientos de la literatura del "What Works" y a los principios relativos a las "prácticas efectivas" (effective practices)⁶¹. Los proveedores de los diversos programas deberán contar con una acreditación inicial, que será normalmente por un periodo de 5 años, que contenga un nivel básico de evidencia que apoye el enfoque general y la metodología que esté en el modelo⁶². Posteriormente, los programas serán sujetos a nuevas revisiones, respecto de las cuales se les realizará un nuevo diagnóstico, ahora basado, no sólo en la información anterior, sino que deberá contar con evidencia concreta acerca de su efectividad en relación con los resultados pronosticados en el diagnóstico inicial a través de mediciones de sus efectos concretos en la disminución de la reincidencia delictual⁶³.

En último lugar, se ha podido apreciar a través de todo el modelo que conforma el NOMS una constante preocupación y atención respecto de las necesidades particulares y especiales de los sujetos atendidos por la agencia. De esta forma, se pueden observar programas específicos que contienen aspectos con enfoque de género, tanto para mujeres infractoras como para víctimas en el caso de violencia doméstica, y en general, una importante consideración de las condiciones materiales de cada uno de los infractores para generar su Plan de Sentencia.

3.4 Análisis de la política pública en Inglaterra.

Finalmente, en este apartado se realizará un análisis de todos los elementos mencionados precedentemente con el fin de concluir si es posible considerarlos como

⁶¹ Corresponde al compendio realizado como resultado de diversos estudios en el ámbito de la criminología y en que se establecen ciertos principios generales en el tratamiento penitenciario. En McGuire, James, "What Works: Reducing offending", Guidelines from research and practice, West Sussex: Wiley (2006).

⁶² Ibid., P.119.

⁶³ Ibid., P. 135.

una política pública en materia post penitenciaria, teniendo como base los componentes esenciales establecidos en el Capítulo 1.3 del presente texto.

El primer elemento a considerar dice relación con la visibilización de la problemática postpenitenciaria en la Agenda Pública. Durante toda la investigación que se ha realizado, ha sido posible reconocer una constante preocupación en lo referente a la importancia de la reinserción social de los infractores de ley como parte importante de la seguridad ciudadana. Año a año existen revisiones de las instituciones, que incluso significaron la reforma del Servicio Nacional de Tratamiento de Infractores al nuevo Servicio de Prisión y Probación de su Majestad y las autoridades están continuamente comunicándose con la comunidad acerca del trabajo que se realiza en el tema a través de la página oficial del Servicio⁶⁴, en donde al respecto la Secretaria de Justicia se refiere a la reforma y expresa que “la creación del Servicio de Prisión y Probación de Su Majestad es parte de nuestras reformas de largo plazo que, en última instancia, reducirán la reincidencia y convertirán las cárceles en lugares de seguridad y reforma”. De esta forma, es clara la relevancia que le otorgan los órganos estatales al tema, permitiendo la existencia de una real discusión social al respecto y que es otorgada al público con el fin de hacerlo parte del debate.

En segundo lugar, existe un completo cuerpo normativo que trata todo lo que se refiere a las distintas fases de la ejecución de las sentencias en la Criminal Justice Act de 2003. En virtud de ella, Inglaterra y Gales cuentan con una fuerte base legislativa que le da sustento a todo el ámbito penitenciario y post penitenciario.

Como tercer punto, existe una inmensa y gran variedad de información respecto al tema penitenciario que se encuentra a disposición del público. Por un lado, el gobierno cuenta con páginas oficiales de las instituciones que participan del tratamiento de reclusos y ex reclusos, en donde se publican constantemente informes, manuales, evaluaciones, estadísticas, reportes, y entre otros instrumentos de conocimiento en la

⁶⁴ Her Majesty's Prison & Probation Service, Official website [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017]
Disponible en: <https://www.gov.uk/government/organisations/her-majestys-prison-and-probation-service>

materia. Y por otro lado, es posible encontrar una gran cantidad de autores⁶⁵ que amplían el desarrollo y estudio de los ámbitos de la reinserción social de los infractores.

La continuidad y cooperación en el tratamiento penitenciario y postpenitenciario es claro, ya que ambos son parte de una unidad integral que corresponde al Plan de sentencia, en donde el tratamiento del usuario comienza desde el primer día en que ingresa a la cárcel, continúa durante su salida al medio libre en "libertad bajo licencia" y persiste posteriormente en el acompañamiento al término de sus sentencia, con el fin de asegurar su real vuelta a la ciudad de manera independiente y libre de delito. Así, desde el inicio en el cumplimiento de su pena, los programas que se le entregan tienen siempre como objetivo su reforma y rehabilitación del delito y los factores que afectaron directamente en él, para prepararlo a su puesta en libertad.

Como quinto elemento, existe una asignación presupuestaria estatal destinada al desarrollo de planes y programas penitenciarios y post penitenciarios que permite tener los recursos materiales y humanos necesarios para un adecuado trabajo con los usuarios. Sin embargo, más importante que las cifras, cabe destacar que todo el sistema de manejo de infractores responde a un fundamento de eficiencia en la utilización de los recursos, ya que, con el paso del tiempo, las autoridades de dieron cuenta que resultaba más eficaz gastar sus recursos en planes que contaban con evidencia empírica de resultados favorables en materia de disminución de la reincidencia delictual y que en base a eso, se creó el NOMS. Así, dentro de las metas del Servicio de probación para el año 2016 están garantizar la eficacia de los servicios de rehabilitación, administrar y asignar a los infractores de manera efectiva en los distintos recintos disponibles dependiendo de su perfil, manejo apropiado del mercado y los proveedores para responder de forma continua a las necesidades del servicio,

⁶⁵ Patrick Carter (2004), Dowden and Andrews (2004), , Pau Holtl (2000), Sarah Partridge (2004), D. Caddle y S. White (1994), Stephen Farrall (2002), M. Maguire, P. Raynor, M. Vanstone, y J. Kynch (2000), S. Maruna y R.Immarigeon (2004), entre otros varios.

contar con las habilidades necesarios para el manejo de infractores de la mejor manera, y un adecuado manejo del personal con el fin de evitar salidas⁶⁶.

Se reconoce también, un trabajo conjunto de las entidades y actores del sector público con aquellos que pertenecen al privado, ya que a pesar de ser en su mayoría entidades estatales las encargadas de desarrollar e implementar el manejo de infractores, cuentan con el apoyo de privados respecto del otorgamiento de programas y apoyo postpenitenciario. Un ejemplo de esto son las Compañías de Rehabilitación Comunitaria y que trabajan en conjunto con el Servicio de Probación en el tratamiento de sujetos que salen en "libertad bajo licencia". También, la mayoría de los proveedores de programas específicos para cierto tipo de perfiles son del particular y llevan a cabo sus labores de acuerdo al Plan establecido por el NOMS.

Finalmente, tal como se indicó en capítulo anterior, existen indicadores concretos de análisis para llevar a cabo levantamiento de información acerca de los resultados de los planes y programas que se llevan a cabo. De esta forma, en NOMS cuenta con criterios específicos de monitoreo y evaluación de logros objetivos a lo largo de todo el proceso y que pertenece a un componente esencial de ASPIRE, en el cual las dos últimas etapas utilizan estos indicadores para chequear el cumplimiento de las metas a corto y largo plazo.

Teniendo ya realizado, a continuación se indagará el análisis de los componentes esenciales de una política pública en general para establecer si se considera la realidad de Inglaterra y Gales como una política propiamente tal en la materia.

En efecto, en primer lugar, la problemática postpenitenciaria se encuentra incorporada en la agenda pública y además, cuenta con un constante flujo de información acerca de las labores que el gobierno está llevando a cabo a través de múltiples informes que son publicados en la página oficial del gobierno y a los que la

⁶⁶ National Audit Office, A short Guide to the Ministry of Justice, Government of the United Kingdom (2015) [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/08/Ministry-of-Justice-short-guide.pdf> P. 30.

población tiene acceso directo. Como siguiente elemento del proceso, la enunciación y formulación del objeto de la política pública se encuentra incluido en las diversas publicaciones y respecto del cual existe un continuo desarrollo doctrinal. Prueba de ello es la modificación recientemente realizada por el gobierno en las instituciones a cargo de llevar a cabo los planes y programas y que manifiesta su permanente avance en la materia. En tercer lugar, la solución a la problemática postpenitenciaria cuenta con un equipo profesional especializado que trabaja en las técnicas para llevar a cabo de la mejor manera posible su implementación. La explicitación de la política pública en dicho país se encuentra contenida en el Modelo de Gestión***, en donde están enunciados de manera clara el objetivo general y específicos que se tendrán presentes a lo largo de todo el proceso. Así, también se establece el diseño y puesta en marcha de los planes, los programas que se utilizarán, como el Plan de Sentencia Individual para cada usuario, los costos presupuestarios y recursos materiales y humanos a disposición de cada etapa que corresponde al cuarto componente esencial de una política pública. Finalmente, también se encuentran contenidos los métodos de monitoreo y evaluación en base a los metas determinadas al inicio dentro del Modelo Ges*** con indicación de los indicadores que se tse utilizarán para medir el cumplimiento de objetivos de manera emperica y formal.

De lo anterior, resulta posible llegar a la conclusión de que Inglaterra y Gales cuenta con una adecuada política pública en materia postpenitenciaria, teniendo en vista el diagnóstico acerca del contenido concreto contenida en plan nacional de tratamiento de los ex reclusos y todos los elementos que han sido considerados como imprescindibles para la consideración de una política pública en general.

Conclusión

A modo de cierre, se llevará a cabo el análisis respecto al tratamiento postpenitenciario existente en Chile con el objetivo de poder determinar si corresponde efectivamente a una política pública que sea adecuada con los fines de ella a partir del diagnóstico y comparación de los temas específicos que son necesarios para una política pública en materia postpenitenciaria y posteriormente, se realizará un análisis acerca de los contenidos mínimos expuestos precedentemente en el capítulo 1 con la realidad nacional existente hoy en día.***

En primer lugar, en la actualidad nacional es posible advertir un leve impulso inicial en la visibilización del ámbito postpenitenciario y se advierten ciertos esfuerzos por parte de las autoridades en introducir un tema que se encontraba completamente ajeno a la mirada pública. Así, a pesar de que en el programa de gobierno 2014-2018⁶⁷ no existe mención respecto al tratamiento post penitenciario de los ex reclusos, en el Plan Nacional de Seguridad para Todos^{68***} se observa que dentro de los temas que se pretenden priorizar se tienen como metas la creación de un servicio nacional de reinserción social en el medio libre y el aumento de la oferta programática en materia de reinserción social y laboral. Además, se cuenta con la creación del Comité Asesor de la Reinserción Social y la elaboración en proceso de la Norma Técnica del Sistema Postpenitenciario⁶⁹.

Sin embargo, estos esfuerzos siguen siendo insuficientes si no son acompañados de una adecuada difusión de información a la comunidad con el fin de hacerla parte del debate social respecto a la materia, ya que existe un enorme desconocimiento

⁶⁷ Gobierno de Chile, Plan de Gobierno 2014-2018 [Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017] Disponible en: <http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/>

⁶⁸ Gobierno de Chile, "Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos" (2014) [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017] Disponible en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2014/10/Plan-Nacional.pdf> P. 53-54.

⁶⁹ Consulta a Gendarmería de Chile por Ley de Transparencia. Carta N° 2984 de 02 de noviembre de 2017.

acerca de la reinserción social y sus beneficios en la disminución de reincidencia delictual. Las autoridades tienen una gran responsabilidad en la falta de divulgación de información que permita a la opinión pública hacerse parte activa y participativa del desarrollo de proyectos en materia postpenitenciaria dentro de un contexto democrático, y mientras no se trabaje en conjunto con los medios de comunicación para que dicha difusión de información sea coherente con los avances en el tema y se detenga la ignorancia y mala percepción provocados por el desconocimiento⁷⁰, no se podrá generar un análisis consiente por parte de la ciudadanía y se pierde la legitimidad de cualquier esfuerzo por el avance en la materia.

En segundo lugar, tomando el ejemplo de Inglaterra y Gales que cuenta con una fuerte estructura normativa en que están contenidas las distintas fases de la ejecución de las sentencias, resulta tremendamente problemático que en Chile dichas materias se encuentren reguladas en un Reglamento y no exista una ley de ejecución penal que contenga disposiciones legales acerca de la ejecución la pena, ya que este requisito es esencial considerando la posibilidad de vulneración o restricción de derechos fundamentales en el desarrollo de planes o programas. Dicha situación evidencia la escasa preocupación en la regulación del tratamiento de los privados de libertad que posteriormente salen al medio libre y resulta de suma relevancia manifestar que mientras no exista una legislación que sea apropiada con las obligaciones internacionales y nacionales respecto el tema, nuestro país no podrá avanzar de forma adecuada a una política pública en materia postpenitenciaria.

En tercer término, en coherencia con lo expuesto respecto al poco interés social que existe, tanto por parte de las autoridades como de la comunidad acerca de la materia postpenitenciaria, es que tampoco es posible advertir un apropiado estudio y desarrollo académico nacional en el tema. Es escasa la literatura que se refiera a los

⁷⁰ Emol, “Gendarmería informa que el 7% de los reos liberados el año pasado con “perdonazo” ha reincidido” Publicado el 02 de abril de 2017 [Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017] Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/04/02/852340/Gendarmeria-informa-que-el-7-de-los-reos-liberados-el-ano-pasado-con-perdonazo-ha-reincidido.html>

diversos ámbitos a tratar dentro del concepto de reinserción social y lo que funciona o ha funcionado de los programas en Chile. Esto se debe en parte a que la institución que lleva a cabo la implementación de los programas corresponde a Gendarmería de Chile, la cual no suele publicar información de las labores que lleva a cabo. Situación distinta se aprecia al observar la experiencia comparada analizada precedentemente, la cual presenta un amplio desarrollo en el estudio doctrinal parte de la academia y las autoridades por un lado, y por otro, empírico contenido en numerosos informes acerca de las prácticas que han tenido resultados en la disminución de la reincidencia de los ex privados de libertad.

Así, resulta posible colegir que es necesario fomentar el estudio de la materia para perfeccionar el conocimiento acerca del tratamiento de las personas privadas de libertad y más aún, de los factores que afectan directamente en la comisión de los delitos y las dimensiones que es necesario trabajar. A manera de ejemplo, se podrían considerar las áreas de intervención que forman parte del Plan Nacional de Reducción de Reincidencia del NOMS para incorporarlas posteriormente en una futura política pública postpenitenciaria, a saber: alojamiento; el educación, capacitación y empleo; salud; tratamiento de alcohol y drogas; finanzas, beneficios y deudas; hijos y familia; y actitudes, pensamientos y comportamiento, todos elementos trabajados en mira a la disminución de la reincidencia.

Asimismo, otro de los temas que presenta grandes complicaciones corresponde a la falta de continuidad y cooperación del tratamiento penitenciario y post penitenciario para que sea considerado un sistema integral. En Chile, no existe unidad del proceso de reinserción social en las etapas de prisión y liberación del privado de libertad, ni en la metodología y técnicas que se utiliza en cada una, y tampoco respecto de planes y programas que disponen para los usuarios. El objetivo principal de disminuir de la reincidencia delictual de los ex reclusos debe contar con una secuencia de objetivos específicos que se desarrollen bajo el alero de una metodología común que permita el alcance de dicha meta. En la práctica, se tiene que cada programa específico cuenta con sus propias técnicas o incluso sin ningún tipo de modelo teórico que les dé

sentido a las actividades, y peor aún, incluso mismos programas son llevados a cabo de diversas formas dependiendo del recinto que los implemente. Así las cosas, es esencial que el tratamiento postpenitenciario cuente con lineamientos metodológicos que se encuentren en sintonía con aquellos presentes en los planes dentro de la cárcel, ya que como dispone la misma normativa nacional, el proceso de reinserción social se inicia en el mismo instante en que se ingresa en los recintos penitenciarios.

En relación con lo anterior, se advierte además que los pocos recursos con los que se cuenta a partir de la asignación presupuestaria no están siendo utilizados de una forma adecuada. Al no contar con modelos teóricos común, los esfuerzos que se están llevando a cabo en la actualidad no resultan efectivos con los objetivos de disminución de la reincidencia y, por lo tanto, se malgasta el poco ingreso con el que se cuenta para aumentar la seguridad de la comunidad. Es necesario organizar de manera integral y cooperativa los recursos disponibles con el fin de invertirlos de la mejor manera posible, generando planes y programas que sean eficaces en el combate contra la reincidencia y además, desarrollar aspectos de gestión relacionados con formación y especialización de los agentes estatales que integran las instituciones a cargo de la ejecución de los planes y programas, creación de condiciones de trabajo y remuneración adecuadas para los funcionarios y un correcto equipamiento físico.

Otro tema fundamental, dice relación con sistemas de información que contengan indicadores concretos para el análisis de resultados. Hasta el día de hoy no existe en Chile un sistema unificado de información relevante para el ámbito penitenciario y postpenitenciario, aunque existe la noción de que resulta necesario para la prevención del delito⁷¹. Resulta tremendamente necesaria la creación de una unidad de administración y gestión de datos, y junto a eso, que disponga también de indicadores específicos que permitan determinar de forma empírica el cumplimiento de los objetivos y metas delimitados. De esta forma, como en Inglaterra y Gales, sería

⁷¹ Gobierno de Chile, Plan de Gobierno 2014-2018 [Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017] Disponible en: <http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/> P. 105.

posible comenzar con la recopilación de información y técnicas que obtengan resultados positivos en la disminución de reincidencia para repetirlos e implementarlos a nivel nacional y así, generar antecedentes concretos que puedan incorporarse en futuras políticas públicas en materia postpenitenciaria.

En la misma línea, para poder llegar a la conclusión acerca de qué está funcionando en el cumplimiento de los objetivos, es menester el establecimiento de criterios serios de monitoreo y evaluación de logros. Al no contar con metodologías y técnicas comunes para todos los planes y programas, cada uno cuenta con distintos criterios para la revisión del alcance de metas específicas y generales o incluso con la omisión de ellos. Por un lado, es necesaria la determinación de pautas de monitoreo a lo largo del desarrollo de los programas con el fin de ajustar cualquier tipo de irregularidad en su implementación y por otro, es imprescindible el establecimiento de métodos de evaluación concretos, en base a indicadores específicos, que permitan concluir si dichos planes han sido efectivos o no en el alcance de su objetivo general.

Respecto de los últimos puntos analizados, resulta de sumamente ilustrativa la experiencia comparada de Inglaterra y Gales, toda vez que dentro de su política pública postpenitenciaria se contiene un claro ejemplo de cómo es posible lograr un sistema integral de tratamiento penitenciario y postpenitenciario, que contenga fundamentos de eficiencia en la utilización de sus recursos, indicadores concretos de análisis y criterios serios de monitoreo y evaluación de logros. De esta forma, dichos países cuentan con el Modelo de Gestión de Delincuentes que sustenta todas las actuaciones, tanto dentro de la cárcel, como al momento de la salida al medio libre, y que contiene metodologías y técnicas que son implementadas en todas las instituciones encargadas de la ejecución de estos planes y programas con las mismas bases y contenidos. Asimismo, siempre con el fundamento de dar el mejor uso a los limitados recursos con los que se cuenta, incluye diversos indicadores que permiten la evaluación y monitoreo de los objetivos y de los cuales se realizan permanentemente estudios acerca de qué prácticas están teniendo resultados positivos para ser implementadas posteriormente.

Respecto a otro punto de análisis, si bien la coordinación intersectorial entre las entidades públicas y las privadas se encuentra presente en la práctica nacional, sigue siendo deficiente. La cooperación de actores privados en el tratamiento postpenitenciario está presente de forma limitada al área de capacitaciones y oportunidades de empleo generando conexiones con las cárceles y CAIS para el otorgamiento de puestos de trabajo. Sin embargo, existen más áreas en las que se podría hacer parte al ámbito particular con el fin de apoyar la labor que realizan los recintos estatales. El Estado debería fomentar la participación de proveedores privados en áreas en lo que también podría tener ámbito de acción, por ejemplo, programas específicos de tratamiento de alcohol o consumo de drogas, instituciones financieras, entre otras, pero siempre manteniendo el rol de fiscalizador de las actuaciones privadas para evitar cualquier tipo de vulneración de derechos de los usuarios.

Con los puntos específicos ya analizados, en este apartado se realizará el diagnóstico para determinar si los elementos presentes en el tratamiento postpenitenciario chileno corresponden a una política pública en la materia.

El primer componente a analizar es la incorporación de las problemáticas a la agenda pública a lo cual ya hicimos referencia en el inicio de este título. Se afirma nuevamente la falta de inclusión de la problemática postpenitenciaria en la agenda pública en vista de la invisibilización del tema por parte de las autoridades y, en consecuencia, la oscuridad en que se mantiene a la comunidad acerca de la fundamental importancia del tema. Así, el desconocimiento ha sido recurrentemente un instrumento social empleado por los agentes que ostentan el poder político para encubrir y manipular las necesidades e inquietudes reales de la sociedad en pos de sus intereses particulares, y en el caso concreto, respecto de la seguridad ciudadana. Aun siendo un tema tan en boga a nivel público y reiterado en los discursos políticos de los distintos gobiernos, se persiste en la idea de tratar esta problemática a través de políticas de endurecimiento de penas, aumento de atribuciones de la policía, privatización de servicios de seguridad, entre otras, las cuales empíricamente no han tenido resultados positivos en la disminución de la delincuencia o reincidencia penal, a

diferencia de aquellas políticas en base a modelos de prevención del delito o de reinserción social, como los utilizados en Inglaterra y Gales, que efectivamente tienen un impacto en la resocialización de los delincuentes.

El siguiente elemento corresponde a la identificación y delimitación del objeto de la política pública. En particular, del análisis anterior es posible advertir pequeñas iniciativas en materia postpenitenciaria, pero que se encuentran lejos de significar una formulación o enunciación breve, clara y precisa de la problemática referida, y menos aún, su determinación conceptual y operacional. Para que pudiera existir la posibilidad de formular el objeto de la política pública en materia postpenitenciaria debe existir, en primer término, el estudio y desarrollo académico referido antes para tratar de manera seria e informada la materia.

El tercer elemento dice relación con la determinación de la solución del problema. Resulta tremendamente complejo, desde un punto de vista lógico, considerar la posibilidad de dar solución a un problema del cual apenas se tienen mínimos atisbos y, por lo tanto, tampoco es posible dar un mayor detalle respecto del cuarto elemento acerca de la explicitación de la política pública, ya que en el mismo sentido, no es factible denominar como una política propiamente tal a los programas existentes hoy en día en materia postpenitenciaria toda vez que no responden a un sistema integral con objetivos concretos determinados.

Finalmente, referirse a los siguientes componentes de implementación, ejecución y evaluación de la política pública termina siendo completamente innecesario, ya que evidentemente no existe un plan o proyecto de política pública en el ámbito postpenitenciario respecto al cual llevar a cabo dichas tareas.

Por lo tanto, en base a todo el análisis que se ha generado en este apartado, es posible determinar que no existe una política pública propiamente tal en materia postpenitenciaria en nuestro país, principalmente en razón de la invisibilización social de la problemática que afecta el punto inicial en el proceso de desarrollo de una política pública. Así las cosas, nos enfrentamos a un largo camino por recorrer en relación al

tratamiento de la población que vuelve al medio libre luego del cumplimiento de su sentencia y si bien, hoy existen leves iniciativas que dirigen sus esfuerzos en fortalecer el sistema postpenitenciario, es de suma urgencia que se trabaje en el avance y perfeccionamiento de los elementos acá establecidos. La realidad actual en la materia evidencia que la pena no está cumpliendo con su objetivo principal de reinserción social del infractor, sino que resulta ser un castigo que supera en forma excesiva la retribución del delito cometido si se tiene en mente las pésimas condiciones en que se están llevando a cabo las penas privativas de libertad hoy en día, resaltando en este punto, la directa responsabilidad que tienen nuestras autoridades en la falta de desarrollo de una política que se preocupe dar cumplimiento al fin de la pena contenido en la legislación nacional e internacional.

Bibliografía

Andrews & Bonta, The psychology of criminal conduct, Cincinnati, Anderson (2010).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos" (2009).

Consulta a Gendarmería de Chile por Ley de Transparencia. Carta N° 1906 de 04 de julio de 2017.

Consulta a Gendarmería de Chile por Ley de Transparencia. Carta N° 2984 de 02 de noviembre de 2017.

Emol, "Gendarmería informa que el 7% de los reos liberados el año pasado con "perdonazo" ha reincidido" Publicado el 02 de abril de 2017 [Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017] Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/04/02/852340/Gendarmeria-informa-que-el-7-de-los-reos-liberados-el-ano-pasado-con-perdonazo-ha-reincidido.html>

Espinoza, Olga; Martínez, Fernando, "Políticas de reinserción post penitenciaria Eliminación de antecedentes penales en Chile". Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 1, Quito (2007).

Fundación paz Ciudadana, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, "Estudio de Diagnóstico y Propuesta de Rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile", Universidad de Chile (2013).

Fundación Paz Ciudadana, "Reinserción social y laboral de infractores de ley Estudio comparado de la evidencia", Santiago (2015).

Gendarmería de Chile, "Apoyo Postpenitenciario" [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2017] Disponible en: http://www.gendarmeria.gob.cl/apoyo_post_apoyo.jsp

Gendarmería de Chile, "Informe de avance trimestre 1 – 2013. Programa de Reinserción Laboral" [en línea] [Fecha de consulta: 01 de octubre de 2017] Disponible en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2016/11/PRL-T1-2013.pdf>

Gendarmería de Chile, "Programa Reinserción Laboral" [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2017] Disponible en: http://www.gendarmeria.gob.cl/apoyo_post_reinlaboral.jsp

Gobierno de Chile, "Comité Asesor para la reinserción Social. Planes de trabajo 2017" [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2017] Disponible en: <http://www.reinsercionsocial.cl/media/2015/11/RS-Documento-Planes-de-trabajo.pdf>

Gobierno de Chile, "Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos" (2014) [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017] Disponible en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2014/10/Plan-Nacional.pdf>

Gobierno de Chile, Plan de Gobierno 2014-2018 [Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017] Disponible en: <http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/>

González, Pedro (2005), "Medir en Ciencias Sociales", en Manuel García F., Jesús Ibáñez, El Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación. Tercera Edición Revisada (Alianza Editorial, Madrid). Guendel González, Ludwig, "Políticas Públicas y Derechos Humanos", Revista de Ciencias Sociales [en línea] 2002, III [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2017] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15309709>

Government of the United Kingdom, Press Release: Justice Secretary launches new prison and probation service to reform offenders. Publicado 8 de febrero de 2018 [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/justice-secretary-launches-new-prison-and-probation-service-to-reform-offenders>

Government of the United Kingdom, Types of prison sentence [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.gov.uk/types-of-prison-sentence>

Her Majesty's Prison & Probation Service, Official website [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.gov.uk/government/organisations/her-majestys-prison-and-probation-service>

Her Majesty's Prison Service, About us, Government of the United Kingdom [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-prison-service/about>

Jiménez Ben, William Guillermo, "El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas", Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas [en línea] 2007, 7 (Enero-Junio) [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2017] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100220305003>

Kraft, Michael y Furlong, James, "Public Policy: Politics, analysis and Alternatives". Washington DC: CQC Press. (2004).

Lahera, Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas (FCE, Santiago de Chile) (2002).

Ley de Presupuesto año 2017 de Gendarmería de Chile [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2017] Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-155119_doc_pdf.pdf

May, Peter J., "Policy design and implementation", en B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), Handbook of Public Administration (Sage, London) (2003).

McGuire, James, "What Works: Reducing offending", Guidelines from research and practice, West Sussex: Wiley (2006).

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, "La Política de Reinserción Social en Chile. Estado actual y proyecciones" [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 01 de octubre de 2017] Disponible en: <http://www.reinsercionsocial.cl/media/2015/11/documento-reinsercin-baja.pdf>

Ministerio de Justicia, "Modelo de Intervención para personas que cumplen condena en el Sistema Cerrado", División de Reinserción Social Unidad Programas de

Reinserción Social Chile [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 01 de octubre de 2017]
Disponible en:

http://www.reinsercionsocial.cl/media/2017/06/Modelo_Intervenci%C3%B3n-03_2017.pdf

Moran, Michael & Rein, Martin & Goodin, Robert E., "The Publics and its Policies", en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford University Press, Oxford) (2008).

National Audit Office, *A short Guide to the Ministry of Justice*, Government of the United Kingdom (2015) [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/08/Ministry-of-Justice-short-guide.pdf>

National Offender Management Service, *Agency Framework Document*, Government of the United Kingdom (2015).

National Offender Management Service, *The National Reducing Re-Offending Delivery Plan*, Minister of State for Criminal Justice and Offender Management, Government of the United Kingdom [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.i-hop.org.uk/ci/fattach/get/51/0/filename/Reducing+Reoffending+Delivery>

National Probation Service, *About us*, Government of the United Kingdom [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.gov.uk/government/organisations/national-probation-service/about>

Olavarría, Mauricio (2007), "Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas". Santiago. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Paz Ciudadana, Universidad Adolfo Ibáñez, "La Reincidencia en el Sistema Penitenciario Chileno" [en línea] 2012 [Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2017] Disponible en: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2013-03-21_reincidencia-en-el-sistema-penitenciario-chileno.pdf

Villagra, Carolina (2008), "Hacia una política postpenitenciaria en Chile". Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana.

