

CAPITULO CÁRCEL Y REINSERCIÓN SOCIAL¹

I. ANTECEDENTES

En las últimas décadas el sistema penitenciario se ha visto fuertemente afectado por el denominado *giro punitivo*, caracterizado por un creciente énfasis en los gobiernos hacia severidad del castigo en contraposición a la dimensión resocializadora del encarcelamiento (Pratt et. al. 2005). De esta manera, el enfoque de los derechos humanos en las prisiones ha estado principalmente orientado a relevar las condiciones de hacinamiento, ausencia de acceso a servicios básicos y malos tratos (todos aspectos ciertamente relevantes), pero al mismo tiempo ha dejado de lado el tema de la reinserción como un foco clave a relevar. El presente capítulo ofrece un análisis respecto de la reinserción social en el sistema penitenciario chileno, analizando en qué medida ésta se enmarca en un enfoque de derechos humanos.

1. Normativa internacional

Chile ha suscrito y ratificado diversos instrumentos internacionales que, entre otras cosas, buscan proteger y resguardar los derechos humanos de las personas privadas de libertad. En términos generales, estos instrumentos entienden a la reinserción social de las personas privadas de libertad como un derecho y como la finalidad de la ejecución de la pena. Además, exigen a los Estados el desarrollo de intervenciones penitenciarias y postpenitenciarias considerando la dignidad humana inherente a la privación de libertad, para lo cual es necesario contar con una oferta programática en educación, entrenamiento vocacional, laboral, comunitario, entre otros ámbitos.

El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**² desarrolla los derechos civiles y políticos y las libertades recogidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este pacto, pone de manifiesto que la condena privativa de libertad debe tener un fin preventivo especial, lo que dice relación con la reforma y readaptación. Asimismo, los **Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos**³ contienen 11 principios para resguardar el trato digno, con respeto y sin discriminación que merece la población privada de libertad, como seres humanos garantes de derechos. Por otro lado, las **Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos- 1957/ Reglas Nelson Mandela -2015**⁴ se vinculan con el pacto anteriormente señalado, y explicitan el objetivo de conseguir la reinserción, enfatizando el deber de apoyar estos procesos de reintegración (Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, 2015).

Por último, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José)** y los **Principios de Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**

¹Capítulo de Informe Anual de Derechos Humanos, realizado por Catalina Droppelmann, Mariel Mateo. Amalia Valdés y Pablo Carvacho, del Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC.

² Pacto adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976, suscrito por Chile en esa misma fecha.

³ Adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990

⁴ Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos fueron adoptadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663 C (XXIV), de 31 de julio de 1957, y 2076 (LXII) el 13 de mayo de 1977. Posterior a ello, la Asamblea General adoptó en diciembre del 2015 la revisión de las "Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos", en donde un Grupo de Expertos recomendó que las reglas revisadas se denominaran Reglas Nelson Mandela.

(CIDH, 2008) enfatizan que toda persona tiene derecho a que se les respete su integridad física, psíquica y moral, y entregan lineamientos para poner en práctica este principio.

2. Normativa nacional

La Ley Orgánica de Gendarmería de Chile (Decreto Ley N° 2.859, 1979), establece en su artículo primero que Gendarmería de Chile (en adelante, GENCHI) es un servicio dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que tiene por finalidad atender, vigilar y contribuir a la reinserción social de las personas que fueren detenidas o privadas de libertad. Así mismo, dentro de la orgánica institucional de GENCHI, se establece que la Subdirección Técnica está encargada de desarrollar los programas y proyectos institucionales tendientes a la Reinserción Social de las personas atendidas en los distintos Sistemas, velando por el mejoramiento permanente del régimen penitenciario (Artículo 8).

Así, la normativa nacional orientada a la reinserción social contempla tanto mecanismos tendientes a evitar la privación de libertad o bien a minimizar los tiempos de condena, como así como a fomentar el desarrollo de capacidades y habilidades para favorecer la reinserción una vez en el medio libre (Ver Tabla 1)

Tabla 1 Normativa nacional orientada a la reinserción social

Mecanismos para evitar la privación de libertad	Mecanismos para fomentar la reinserción social
Decreto Ley N°321 (1925) sobre Libertad Condicional: norma el beneficio conferido a las personas condenadas a una pena privativa de libertad que muestran avances en su proceso de reinserción social.	Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (Decreto 518, 1998): regula el actuar de la Administración Penitenciaria de GENCHI al interior de los Establecimientos e introduce modificaciones destinadas al cumplimiento de las metas que permitan facilitar la reinserción social.
La Ley N° 18.216 (1983) y su posterior reforma (Ley N°20.603, 2012): incluye las penas sustitutivas, cuyo objetivo es diversificar la respuesta penal ante los delitos.	Decreto N° 943 (2011): establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario, por lo que es una normativa clave en materia de reinserción social de la población penal.
Ley N° 19.856 (2003): establece los mecanismos para la reducción del tiempo de su condena, en base al comportamiento durante el cumplimiento de la condena.	Decreto Ley N° 409 (1932): regula el proceso de eliminación de antecedentes penales. Esta normativa, junto a otras ⁵ , busca posibilitar la reinserción social de las personas condenadas una vez que egresan del sistema.

Fuente: Elaboración propia

Se debe notar cómo las distintas regulaciones, que han surgido en distintos momentos para dar respuesta a las necesidades de reinserción, hacen evidente la necesidad de que se conforme un único instrumento legal, que unifique criterios y de coherencia al sistema penitenciario en materia de reinserción. De ahí que diversos actores (Horvitz, 2018) hayan visibilizado la necesidad de una ley de ejecución de penas, que permita resguardar a nivel nacional los derechos de las personas privadas de libertad para promover su proceso de reinserción.

⁵ Además, existen otros cuerpos normativos que regulan la eliminación de antecedentes penales, como el Decreto Supremo N° 64 de 1960 y la Ley N° 19.962 de 2004, referidas a ciertas anotaciones prontuariales y cumpliendo determinados requisitos.

3. Contexto chileno

3.1. Caracterización general de la población penal actual

Según cifras actualizadas⁶, la población penal en Chile asciende 138.958 personas. Esta cifra se descompone en 44% de personas que se encuentran en el sistema abierto cumpliendo penas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, 36,7% de personas que se encuentran en el sistema cerrado (encarceladas, en centros semiabiertos o en proceso de egreso) y 19,8% de personas correspondientes al subsistema postpenitenciario (la mayoría en proceso de eliminación de antecedentes).



Gráfico 1: Distribución de la población según tipo atención penitenciaria (N=138.958)

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín N°127 (GENCHI, 2019)

Dentro del total de la población penal recluida en el sistema cerrado, el 68% es población condenada, mientras que más de un tercio (32%) se encuentra en calidad de imputados/as, la cual ha aumentado en 6 puntos porcentuales desde 2014-2018 (GENCHI, 2019). Por otro lado, respecto a la distribución de la población penal según el tipo de recinto, se observa que un 65% está recluida en establecimientos penitenciarios con administración tradicional, mientras que el 35% restante está recluida en establecimientos concesionados. Al observar en mayor detalle, se evidencia que las cárceles tradicionales concentran el 76% de la población condenada, mientras que las personas imputadas se reparten equitativamente en ambos tipos de penales.



Gráfico 2: % población según cárcel concesionada/tradicional (N=40.791)

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín N° 126 y 127 (GENCHI, 2019). Datos incluyen población condenada e imputada

Del total de la población recluida en régimen cerrado al 2018, 92% corresponde al género masculino, y 8% al género femenino. En cuanto al tramo etareo, 58% del total de la población penitenciaria tiene entre 20 y 34 años de edad. En contraste, los privados de libertad con más de 60 años representan sólo 3% del total (1100 recluidos). Dentro de los principales delitos de la población privada de libertad, el 70% corresponde a robos, el 25% a delitos de drogas y 10% a delitos sexuales. Destaca que el principal delito por el cual está recluida la población femenina son

⁶ Datos analizados en base a cifras oficiales publicadas en el Boletín Estadístico de Gendarmería de Chile N°125, 126 y 127 del año 2019 vigentes al 07 de febrero de 2019 (GENCHI 2019).

los delitos de drogas, que corresponden al 53% del total de delitos cometidos por mujeres. Por último, respecto a la distribución por etnia declarada, el 3,7% declara pertenecer a alguna etnia indígena, correspondiente a 1501 privados de libertad. Dentro de dicha población, 52% declara pertenecer a la etnia Mapuche, y 26% a la etnia Quechua.

3.2 ¿Existe una política nacional de reinserción social?

Una política pública es el conjunto de principios y actividades que buscan dar respuesta a un problema de interés público. En este caso, la política de reinserción debiera estar dirigida a responder a las necesidades de la población privada de libertad para procurar, en lo posible, que dicha condición no se reitere y así, contribuir a la seguridad y progreso social. Aunque en Chile han existido esfuerzos hacia el desarrollo de una Política Nacional de Reinserción Social, estos han sido desarticulados, discontinuos y han sido relegados a un lugar secundario dentro del sistema penitenciario y de la política pública de seguridad.

Históricamente han existido programas e iniciativas, tanto públicas como privadas, que apuntan a la reinserción, pero no han logrado conformar un conjunto coherente que pudiera ser reconocido como política pública. Así, en el año 2010 el informe del Consejo para la Reforma Penitenciaria señalaba la necesidad de instalar una política de reinserción social, la cual se materializó tardíamente en el documento “Política Pública de Reinserción Social” del Ministerio de Justicia del año 2018. Esta última, integra el marco de derechos humanos en su enfoque y abarca diversos ámbitos de acción de corto, mediano y largo plazo. No obstante, al ser publicada en el último tramo del período presidencial 2014/2018, perdió relevancia frente al proyecto de la actual administración, “+R (*mayor reinserción, mayor seguridad*)”, el cual apunta únicamente a la capacitación e inserción laboral de los privados de libertad en una modalidad de colaboración público-privada.

Dentro de los esfuerzos existentes en nuestro país, se pueden destacar dos falencias claves que han impedido avanzar hacia la consolidación de una estrategia real de reinserción social. La primera, es que, si bien discursivamente la reinserción es parte del sistema penitenciario, presupuestariamente sigue en un lugar secundario, así, por ejemplo, del presupuesto total asignado a Gendarmería para el año 2019, sólo el 9,46% corresponde a los Programas de Rehabilitación y Reinserción Social. En segundo lugar, y a causa de lo anterior, es una política con cobertura limitada. Así, por ejemplo, en el sistema cerrado los programas de reinserción alcanzan al 74% de la población potencial de 2018 (DIPRES 2019, p.33) y sólo el 25% de la población penal accede a oferta programática.

A pesar de lo anterior, la reinserción ha progresado en cuanto al establecimiento del Área Técnica de GENCHI en 2013 (que las mismas autoridades reconocen debería llamarse de Subdirección de Reinserción Social), a su consiguiente profesionalización, y en cuanto a la implementación de un enfoque teórico (Riesgo, Necesidad y Responsividad, RNR) operativizado en un método de evaluación (Inventario para la Gestión de Caso/Intervención, IGI).

II. METODOLOGÍA

Para el desarrollo del presente capítulo, se desarrolló un levantamiento y análisis de datos a partir de una metodología mixta. Por una parte, se realizó una revisión documental y de datos provistos por GENCHI y otras organizaciones sobre la oferta programática vigente en reinserción social. Y por otra parte, desde una aproximación cualitativa, se organizó un taller de expertos/as nacionales para

dar inicio al estudio⁷, además de reuniones con expertos/as nacionales, representantes de diversas instituciones gubernamentales⁸ y sociedad civil⁹. De forma complementaria, se visitaron unidades penales y Centros de Apoyo a la Integración Social (CAIS) de las regiones de Tarapacá, Bernardo O'Higgins y Metropolitana¹⁰. Se llevaron a cabo entrevistas a los encargados de reinserción social y grupos focales con los y las privadas de libertad. Asimismo, se realizaron entrevistas con los encargados de programas de reinserción social, así como con usuarios y usuarias ex privadas de libertad de los Centros de Apoyo para la Integración Social (C.A.I.S) de las 3 regiones¹¹.

III. EL ESTADO DE LA REINSERCIÓN SOCIAL EN CHILE DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

1. Análisis de la oferta programática orientada a reinserción

A continuación, se describe la oferta programática vigente orientada a la reinserción social de las personas adultas que han estado o están privadas de libertad, provista principalmente por GENCHI, por otros organismos del Estado y por organizaciones de la sociedad civil. Es importante tener en cuenta que los programas considerados no coinciden con otros estudios similares (DIPRES, 2019; DIPRES, 2009), ya que éstos suelen guiarse por la oferta en reinserción predefinida por GENCHI, la que no coincide¹² y es más estrecha que el interés analítico de este capítulo.

⁷ Dicho panel se llevó a cabo el día 21 de agosto del 2019 en Campus Central de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Los participantes del taller de expertos/as fueron: Andrea Cerda (Instituto de Investigación de Ciencias Sociales UDP - ICSO), Rodrigo Lillo (Defensoría Penal Pública), Olga Espinosa (Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile - Inap), Carolina Villagra (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile-FACSO), Ana María Morales (Fundación Paz Ciudadana -FPC), Franco Fuica (Organizando Trans Diversidades-OTD), Ángel Aedo (Escuela de Antropología UC), Macarena Rojas (Directora Centro de Estudios Vejez y Envejecimiento UC - CEVE), Rocío Lorca (Facultad de Derecho Universidad de Chile), Sthefania Walser (Leasur ONG), Mauricio Sánchez (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile -CESC), Teresa Maffei (MIDESO, Depto Sociedad Civil).

⁸ Entre las personas entrevistadas representantes de instituciones gubernamentales, destacan: Christian Alveal (Director Gendarmería 2019), Alejandro Arévalo (Subdirección Técnica GENCHI), Lya Cabello (Fiscal Corte Suprema), Marcela Corvalán (Encargada 2016-2019 MINJU, División Reinserción), Alejandro Fernández (Encargado 2016-2019 MINJU, División Reinserción), Carolina Ocampo (Ex Encargada/o 2014 MINJU División Reinserción del gobierno anterior), Alicia Salinero (Departamento Derechos Humanos Gendarmería de Chile), Carlos Barretto (Encargado Regional departamento Derechos Humanos Región Tarapacá, Gendarmería de Chile).

⁹ Hermana Nelly (Fundación Mujer Levántate), Francisca Lewin (Fundación Paternitas), Carolina Maldonado (Fundación DIMAS).

¹⁰ En las regiones se visitaron centros penitenciarios de hombres, de mujeres, y mixtos; tradicionales y concesionadas, con la intención de contar con una perspectiva regional, de género, y pública/privada de la administración del sistema carcelario.

¹¹ El trabajo de campo se extendió desde el 21 de agosto al 24 de Septiembre de 2019.

¹² Sólo se excluye el Programa de intervención para jóvenes que cumplen condena en secciones juveniles, ya que el estudio se centra en población adulta. Además de esto, se consideran 9 programas adicionales a los considerados por Genchi (sólo 5).

Oferta programática general de Gendarmería de Chile

La oferta programática en reinserción dependiente de GENCHI abarca doce programas de reinserción.¹³ Aun cuando esta amplia oferta puede interpretarse como una señal de la importancia dada a esta materia, desde el punto de vista de los internos e internas, la diversidad de respuestas, requisitos de ingreso y modos de intervención puede generar confusión y obstáculos para hacer compatible la adherencia a más de un programa.

En cuanto a la disponibilidad de la oferta, destaca que solo cuatro programas tienen cobertura nacional,¹⁴ mientras que el resto opera solo en ciertas regiones y establecimientos del país, centrándose principalmente en los recintos tradicionales en lugar de las concesionadas. Esto implica que no se respeta el principio de igualdad en la provisión de oportunidades de reinserción, de manera que el tratamiento que reciben las personas privadas de libertad depende del contexto territorial donde se insertan.

En cuanto a los sesgos, solo uno de los dos programas¹⁵ que integralmente trabajan la reinserción –Programa de Reinserción Social de Personas Condenadas por Infracción a la Ley Penal– está orientado a población femenina y en solo tres programas¹⁶ del sistema cerrado puede participar población reclusa imputada, siendo los once restantes exclusivamente para internos o internas condenados y condenadas. Además, solo dos de los programas se orientan al ámbito postpenitenciario, ambos implementados de forma reciente (2012 y 2013),¹⁷ y ninguno de ellos disponible en todo el territorio nacional.

Programas de intervención integral de la oferta general de GENCHI. A continuación, se sintetizan los tres programas tendientes a proveer una intervención integral de las personas privadas de libertad, a saber:

¹³ En sistema cerrado y postpenitenciario. Sistema cerrado: (1) Programa de reinserción social para personas privadas de libertad (PPL); (2) Programa de Reinserción Social de Personas condenadas por infracción a la Ley Penal (PRS); (3) Programa de Reinserción Social de Personas condenadas por infracción a la Ley Penal (PRS); (4) Programa de Tratamiento para Reclusos Consumidores Problemáticos de Drogas y/o Alcohol (Convenio SENDA-GENCHI) y Programa de Tratamiento para Reclusos Consumidores Problemáticos de Drogas y/o Alcohol (Convenio SENDA-GENCHI -para sistema cerrado y abierto-; (5) Programa Permisos de Salida; (6) Programa de Deporte, Recreación, Arte y Cultura (DRAC); (7) Programa Creciendo Juntos (ex PAMEHL); (8) Venusterios: visitas íntimas; (8) Programa de Capacitación Técnica y Formación Laboral; (9) Programa de los Centros de Educación y Trabajo (CET) Cerrados y semiabierto; (10) Programa Piloto a Ofensores Sexuales que Cumplen Condena Privativa de Libertad. Sistema postpenitenciario: (11) Programa de Apoyo Post-Penitenciario (PAP); (12) Programa de Reinserción Laboral en Convenio con el Ministerio del Interior (PRL).

¹⁴ PPL, DRAC, Creciendo juntos, Venusterios.

¹⁵ PPL, PRS.

¹⁶ Creciendo juntos, DRAC y Venusterios.

¹⁷ Programa de Reinserción Laboral en Convenio con el Ministerio del Interior (PRL) desde 2012 y Programa de Apoyo Post-Penitenciario (PAP) desde 2013.

i) Programa de Reinserción Social para Personas Privadas de Libertad (PPL)-sistema cerrado: este busca disminuir la reincidencia delictual y contribuir a la convivencia social y seguridad ciudadana. Funciona desde 2008 como columna vertebral para distintas intervenciones de los recintos penales tradicionales y los CET,¹⁸ y presenta cobertura nacional. Se basa en el Modelo de Riesgo-Necesidad-Responsividad (RNR)¹⁹ y organiza el resto de la oferta programática en intervención, incluyendo los siguientes programas: Permisos de salida, programa Deporte, Recreación, Arte y Cultura (DRAC), programas de acción sociofamiliar, programa secciones juveniles, programa de prevención selectiva de drogas, programa de tratamiento para reclusos consumidores problemáticos de drogas y/o alcohol, y ámbito laboral y educativo. Además, el PPL incorpora un programa piloto especializado en ofensores sexuales en CCP Talca, Curicó y Linares (GENCHI, 2018). La implementación del PPL constituye un hito institucional en materia de intervención, no solo por el aumento en el número de profesionales, sino también por su progreso en la estandarización de la intervención en reinserción en los distintos penales.

ii) Programa de Reinserción Social de Personas Condenadas por Infracción a la Ley Penal (PRS)-sistema cerrado: considerado como el programa emblemático y referente para el trabajo actual en reinserción de Gendarmería,²⁰ entre los años 2008 y 2014 fue implementado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y desde el año 2015 es ejecutado directamente por Gendarmería de Chile. También bajo el Modelo RNR, busca disminuir el riesgo de reincidencia además de reducir la *prisionización* y alcanzar los objetivos de intervención, promoviendo competencias cognitivas, psicosociales, relacionales y laborales, que preparen a los internos al acceso progresivo al medio libre. Funciona dentro del subsistema cerrado en siete unidades penales,²¹ únicamente para población condenada masculina. El programa tiene los siguientes componentes: i) intervención de los usuarios en medio cerrado, hasta el otorgamiento del primer permiso de salida; y ii) acompañamiento en la transición a la inserción social de usuarios con permisos de salida provenientes del componente i).

¹⁸ Centros de educación y trabajo.

¹⁹ Este modelo busca predecir la conducta delictiva futura, estudiarla y modificarla tras generar el tratamiento rehabilitador pertinente. Para ello, toma en cuenta ocho factores predictores del potencial delictivo y los clasifica en factores primarios y factores secundarios. El nombre del modelo RNR nace de los tres principios básicos que se tienen en cuenta para el proceso de estructuración y organización de la intervención de las personas privadas de la libertad: Riesgo, Necesidad y Responsividad.

²⁰ Entrevista a Alejandro Arévalo de la Subdirección Técnica Gendarmería de Chile. En sus palabras, es emblemático por su innovadora forma de trabajo, de desarrollar los trabajos de intervención en módulos específicos donde instalan a los internos. “Era una forma de trabajar distinta a la que nosotros teníamos porque gran parte de las intervenciones que se hacen con la población penal se hace en áreas técnicas, en sagas de intervención, pero no con esta forma de tenerlos exclusivamente en un lugar, y creo que eso ha demostrado buenos resultados y ha sido bien evaluado por la dirección de presupuesto, y es el referente para todos los procesos de intervención que tenemos de los otros programas”.

²¹ Arica y Parinacota (CP Arica), Valparaíso (CP Valparaíso), Metropolitana (CCP Colina I y II), Maule (CCP Talca), Biobío (CP Concepción) y Araucanía (CCP Temuco).

iii) Programa de Apoyo Postpenitenciario (PAP)-sistema postpenitenciario: el fin de este programa es contribuir a la integración social de la población que ha egresado del sistema penitenciario por cumplimiento de sus condenas y que se encuentra en proceso de eliminación de antecedentes (DL 409), o por haber recibido un beneficio de salida anticipada (libertad condicional o indulto conmutativo), mediante la intervención psicosocial, laboral y familiar. El PAP nació el año 2013 a partir de la fusión del programa de Intervención Psicosocial Individualizado (IPI) y el programa Hoy Es Mi Tiempo (HEMPT), perteneciendo al subsistema postpenitenciario y ejecutándose por GENCHI a través de 17 Centros de Apoyo para la Integración Social (CAIS).²² Sus componentes son: i) intervención psicosocial criminológica, ii) capacitaciones y colocación laboral y iii) control y acompañamiento (asistencia durante el proceso de eliminación de antecedentes penales). Cabe señalar, que actualmente este programa cuenta con cuota de género –estableciendo un mínimo de ingreso de mujeres en cada CAIS–, y tiene un foco particular en capacitación en emprendimiento para trabajo independiente, donde su meta de colocación se mide por inicio de actividades.²³

Caracterización y cuantificación de población objetivo y cobertura. La población objetivo de un programa refiere a aquellas personas que cumplen con los requisitos para ser beneficiarios del programa, mientras que la cobertura señala el porcentaje de personas que efectivamente acceden al programa (o beneficiarios) respecto a la población objetivo. Aparece como problemático lo que cada programa considera por “población objetivo”, ya que usualmente esta se define de forma estrecha, en la medida que excluye población que sí presenta el problema que busca solucionar el programa. Por esta razón se decidió calcular no solo la cobertura con respecto a la población objetivo, sino también con respecto al total de población penal, como una aproximación alternativa (con ciertas limitaciones)²⁴ que permita tener un indicador corregido de cobertura de los programas estudiados. Este ejercicio permite tener en cuenta que, por lo general, la cobertura respecto a la población objetivo es mucho más próspera que cuando se tiene en cuenta el total de la población en privación de libertad.

El programa con menor cobertura es *Creciendo juntos cuando se considera su componente 2 dirigido a Padres y Madres con hijos de hasta 12 años*, con alrededor de un 1%- es decir sólo 1 de cada 100 privado de libertad accedió a éste-, que es el único programa orientado

²² Arica, Iquique, Antofagasta, La Serena, Valparaíso, Rancagua, Talca, Concepción, Los Ángeles, Temuco, Valdivia, Puerto Montt, Coyhaique, Punta Arenas, Puente Alto, Santiago y Melipilla.

²³ Información obtenida a partir de las entrevistas con los y las encargadas de programas de los CAIS de las 3 regiones visitadas en terreno.

²⁴ Las limitaciones son que al considerar toda la población condenada o postpenitenciaria, no se considera quienes tendrían la disposición voluntaria a participar. Así mismo, en el caso del Programa Creciendo juntos, se asume que toda la población tiene al menos un hijo, ya que no se pudo obtener información oficial que permitiera ajustarlo de mejor modo.

a garantizar el derecho de las personas privadas de libertad al contacto y vínculo con sus hijos e hijas, que es tanto un aspecto fundamental para la reinserción, como para aplacar el costo social del encarcelamiento. Aunque sin duda se rescata que el Componente 1 de este programa, orientado a mujeres embarazadas o lactantes, tenga una cobertura actual de 100%. Luego, el programa PRS, pese a que muestra una tasa de cobertura respecto a la población objetivo (quienes cumplen con los requisitos de ingreso al programa) de un 37,5%, al tener como referencia el total de la población penal ésta cae a sólo un 6,3%. En el caso de PPL las distintas formas de estimación de cobertura son consistentes: solo 1 de cada 5 personas privadas de libertad son beneficiarios de este programa. Resulta igualmente preocupante la cobertura del programa CET (en su modalidad cerrado o semiabierto), ya que en conjunto (sumando ambas iniciativas) alcanzan 26,6% considerando como denominador una población objetiva estrecha (son limitados las personas que cumplen con las condiciones para participar del programa), pero cuando se amplía a toda la población penal, los beneficiarios en conjunto representan apenas el 11,3%. En cuanto a los programas postpenitenciarios, la situación no es mejor, ya que la cobertura en ambos programas no supera el 10% de la población objetivo²⁵.

Tabla 2 Población objetivo y cobertura de la oferta programática²⁶ de Gendarmería de Chile

Programa	Total población condenada (c)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios (a)	% Cobertura respecto a población objetivo (c/b)	% Cobertura respecto a total población penal (a/c)
<i>Programa de Reinserción Social para Personas Privadas de Libertad (PPL)</i>	34.402	31.421	6.965	22,2%	20,2%
<i>Programa de Reinserción Social de Personas condenadas por infracción a la ley penal (PRS)</i>	34.402	5.817	2.180	37,5%	6,3%
<i>Programa Creciendo Juntos (ex PAMEHL)-Componente 1 (Mujeres)²⁷</i>	-	163	163	100%	-
<i>Programa Creciendo Juntos (ex PAMEHL)-Componente 2 (Padre y madre)</i>	34.402	-	172	_ ²⁸	0,5%

²⁵ No fue posible estimar la cobertura de la oferta programática brindada por organizaciones de la sociedad civil, debido a que no fue posible contar con información necesaria.

²⁶ No se considera la iniciativa Formación para el Trabajo, que permite a la población privada de libertad realizar emprendimientos de forma independiente, ya que esto depende de la iniciativa (y posibilidades) de las personas más que de la labor de GENCHI.

²⁷ Sólo para este programa en el caso de Componente 1 se consideran los datos al 2019, y se considera tanto mujeres condenadas como imputadas.

²⁸ Dadas las características de la población objetivo de este componente (hombre o mujer condenados que cuenten con hijos de hasta 12 años que visitan a sus padres y que cuentan con riesgo alto o muy alto en factor

Programa de los Centros de Educación y Trabajo (CET) Cerrados	34.402	14.506	2.185	15,1%	6,4%
Programas de los Centros de Educación y Trabajo (CET) Semiabiertos	34.402	14.506	1.673	11,5%	4,9%
Programa de Apoyo Postpenitenciario (PAP)	-	62.725	5.410	8,6%	-
Programa de Reinserción Laboral (PRL)	-	31.199	2.016	6,5%	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIPRES "Reporte Monitoreo de Programas e Iniciativas Programáticas, ejecución año 2016" (2017), GENCHI "Avances en Reinserción Social/Informe de Gestión 2014-2017" (2018), y CESC-FPC "Una Propuesta de Modelo Integral de Reinserción Social para Infractores de Ley" (2018). La población objetivo fue cuantificada entre el promedio de los años 2014 y 2016, y los beneficiarios en el año 2016 (DIPRES, 2017).

Presupuesto destinado a la reinserción de personas privadas de libertad. GENCHI cuenta con un presupuesto total que, al año 2019, asciende a la suma de \$467.091.296, cifra que representa el 36,4% del total del presupuesto asignado al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.²⁹ De dicha suma, solo el 9,46% (\$44.155.675) es atribuido a los Programas de Rehabilitación y Reinserción Social de Gendarmería³⁰. Estos son financiados en un 56% a través de esta asignación presupuestaria;³¹ otro porcentaje lo aportan diversas instituciones públicas, tales como SENCE (menos del 1% del total de recursos destinados, dirigido a los programas de los subsistemas abierto y postpenitenciario) y SENDA (4% del costo total de los programas pertenecientes al subsistema cerrado).³²

La información recabada proveniente de las distintas fuentes antes mencionadas (BCN, GENCHI, DIPRES) no considera en su análisis presupuestario todos los programas mencionados anteriormente, pero sí de aquellos que forman parte de la principal oferta de Gendarmería en los 3 subsistemas, a saber: i) Programa de Reinserción Social para Personas Privadas de Libertad (PPL); ii) Programa de Reinserción Social en Convenio con Ministerio del Interior (PRS); iii) Programa de Atención para Mujeres Embarazadas con Hijos Lactantes (ex PAMEHL, actual Creciendo Juntos); iv) Programa Centros de Educación y Trabajo (CET) Cerrados; v) Programa Centros de Educación y Trabajo (CET) Semiabiertos; vi) Programa de

criminógeno familia o pareja del IGI) no fue posible estimar su magnitud, pese a que este dato fue requerido a GENCHI.

²⁹ BCN. Presupuesto de la Nación, año 2019.

³⁰ Cabe señalar que según la información aportada por GENCHI a esto se debe sumar cerca de un 2% del presupuesto de Gendarmería (de su glosa 1) que también es atribuible a personal involucrado en Programas de reinserción social.

³¹ Correspondiente al Programa 02, subtítulos 21, 22, 24 y 29 de Gendarmería. Fuente: Gendarmería de Chile, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019). Informe Final Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programas de Rehabilitación y Reinserción Social, noviembre 2018-junio 2019. Se debe considerar que las cifras mencionadas son sólo aproximaciones ya que en este informe no se consideran los mismos programas de reinserción que en el presente estudio.

³² *Ibíd* (cifras al año 2019).

Apoyo Postpenitenciario (PAP); vii) Programa de Reinserción Laboral en Convenio con el Ministerio del Interior (PRL). Estos siete programas solo representan un 1,8% del presupuesto total de GENCHI, siendo los CET a los que se destina más presupuesto en términos relativos. Otro elemento a destacar es que los programas postpenitenciarios, representan sólo un 0,2% del presupuesto total de GENCHI.

Tabla 3. Presupuesto total del programa año 2019 (miles de \$ año 2019)

Programa	Presupuesto del Programa proveniente de la Institución Responsable (a)	Presupuesto Total Institución Responsable (b)	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%) (a/b)
<i>Programa de Reinserción Social para Personas Privadas de Libertad (PPL)</i>	\$ 699.591	\$ 467.091.296	0,1%
<i>Programa de Reinserción Social de Personas condenadas por infracción a la ley penal (PRS)</i>	\$ 1.074.633	\$ 467.091.296	0,2%
<i>Programa Creciendo Juntos (ex PAMEHL)</i>	\$ 864.380	\$ 467.091.296	0,2%
<i>Programa de los Centros de Educación y Trabajo (CET) Cerrados</i>	\$ 1.800.216	\$ 467.091.296	0,4%
<i>Programas de los Centros de Educación y Trabajo (CET) Semiabiertos</i>	\$2.797.002	\$467.091.296	0,6%
<i>Programa de Apoyo Postpenitenciario (PAP)</i>	\$ 520.575	\$ 467.091.296	0,1%
<i>Programa de Reinserción Laboral (PRL)</i>	\$ 500.555	\$ 467.091.296	0,1%

Fuente: Elaboración propia en base a información presupuestaria del año 2019 ofrecida por la Biblioteca del Congreso Nacional (<https://www.bcn.cl/presupuesto/periodo/2019/partida/10/capitulo/04/programa/02>)

En cuanto al promedio de gasto mensual por persona privada de libertad según dependencia, se destaca que este es 54% mayor en cárceles tradicionales (\$776.017) que en cárceles concesionadas (\$422.347). Esta brecha podría explicarse por el hecho de que el contrato de las cárceles concesionadas limita a sólo un 20% la cobertura de los programas orientados a los privados y privadas de libertad. A lo que se suma el hecho de que estas últimas son unidades grandes —superior a los 2000 condenados por recinto— lo que contribuye a que se realicen economías de escala. Sin embargo, esto último contradice la normativa internacional, que sugiere evitar que en los establecimientos penitenciarios de régimen cerrado haya una alta cantidad de reclusos (más de 500) que complique individualizar el tratamiento, y en último término, obstaculizar el avance hacia la reinserción social (ver número 89 de las Reglas de Mandela). En resumen, se estima que el presupuesto destinado a programas de reinserción social es tremendamente limitado, más

aún en el caso de las cárceles concesionadas, lo que constituye un obstáculo insoslayable para que la política de reinserción social penitenciaria se materialice en nuestro país.

En relación a la dotación de personal del total de los establecimientos penitenciarios, se desprende que sólo un 4% del total de la dotación efectiva de Gendarmería de Chile, a nivel nacional corresponden a profesionales técnicos, mientras que un 76% corresponde a Suboficiales, Gendarmes y Oficiales penitenciarios. Estos datos dan cuenta de la escasa prioridad otorgada a la labor de reinserción que debiese brindar la institución a las personas con condena, presentes en la misión de la Institución de Gendarmería, versus la alta prioridad concentrada en la vigilancia y control de la población penitenciaria (GENCHI, 2019).

Oferta programática tendiente a la reinserción social ejecutada por otras organizaciones

Dentro de la oferta programática en los subsistemas cerrado, abierto y postpenitenciario, es posible encontrar programas de gobierno que de manera intersectorial buscan contribuir a la reinserción de las personas privadas de libertad. Dentro de estas iniciativas destaca el programa piloto Volver a Empezar (VAE) ejecutado en diez municipios de la Región Metropolitana por la Seremi de Justicia y GENCHI, e implementada por distintas organizaciones/fundaciones, la Corporación Abriendo Puertas (CAP) –solo para mujeres– del Ministerio de Desarrollo Social, y otros programas de organizaciones y municipios financiados por el Ministerio del Interior.³³

De las iniciativas de la sociedad civil destacan iniciativas de Fundación Mujer Levántate, Paternitas, Fundación/Espacio Mandela y Fundación Dimas, Fundación San Carlos de Maipo, la Corporación Abriendo Puertas. Mientras que, desde otros ámbitos, existen algunas iniciativas del Banco Interamericano de Desarrollo (entidad internacional) y Banco Estado (empresa pública). No existe evidencia respecto a cómo estas iniciativas dialogan con la oferta programática de GENCHI más allá de elementos de gestión y convenios, ni con el modelo de gestión de riesgo que declaran sus programas (DIPRES, 2019).

2. Reinserción social: Un significativo con distintos significados

El concepto de reinserción social ha sido definido de diversas formas en la literatura criminológica. UNODC³⁴ define a la inserción o integración social, como el “proceso de integrarse social y psicológicamente en el entorno social” (UNODC, 2012, pág. 6). Sin embargo, en el sistema de justicia criminal, la reinserción social es comprendida de manera distinta, haciendo alusión principalmente a la no reincidencia en el delito y/o a la integración a la sociedad en términos socio-laborales.

De manera similar, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, define el concepto como “el proceso orientado a la plena integración a la sociedad de una persona que ha sido condenada

³³ A partir de información entregada vía Transparencia, la Subsecretaría de Prevención del Delito financia programas en reinserción, desde 2014-2018, a través de corporaciones, fundaciones y municipalidades.

³⁴ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

por infracción a la ley penal”, añadiendo que “es un proceso sistemático de acciones, que se inicia con el período de cumplimiento de una condena y que continúa cuando la persona retorna a su vida en comunidad, siendo un deber del Estado el promover espacios de reintegración social y laboral, con un respeto irrestricto a los derechos humanos” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, pág. 16).

En general, los términos rehabilitación, reintegración y resocialización se usan como sinónimos para designar tanto intervenciones, programas y servicios diseñados para apoyar a los infractores de ley a vivir una vida pro social. No obstante, el concepto debe ser visto desde una óptica crítica, ya que presupone que la mayoría de los infractores antes de su contacto con el sistema de justicia criminal, estaban integrados de manera satisfactoria en su comunidad. Sin embargo, típicamente estas personas se encontraban marginadas de la sociedad y no contaban con un acceso a servicios, oportunidades ni apoyo suficiente para poder adquirir las actitudes y comportamientos necesarios para funcionar productivamente en la sociedad incluso previo a la comisión de delitos (Griffiths, Dandurand y Murdoch, 2007). Esto se evidencia en la siguiente narrativa:

“Yo creo que tal cual como está la cárcel concebida no ayuda al proceso de reinserción social (...) no hay que hablar de reinserción si no de inclusión social, porque aquí se da cuenta de que estas personas han estado excluidos de todo, no han estado nunca insertos en nada” (Profesional de la sociedad civil)

En el levantamiento de datos, fue posible constatar que tanto las instituciones involucradas como sus profesionales y usuarios, difieren significativamente en las concepciones que tienen respecto de la reinserción social. En el caso de los y las privadas de libertad, la reinserción social es vista principalmente como el proceso para acceder a una “vida normal”, de reunirse con la familia y de no ser discriminados socialmente ni laboralmente:

“Yo veo la reinserción social como una herramienta para que la gente que te juzga, crea en ti”. (Usuario Colina 1)

En cuanto al ámbito institucional, destaca que, en muchos casos, se considera a la reinserción como proceso individual, y no como una responsabilidad social ni del Estado. Esto último es clave, ya que implica una sobre valoración de las capacidades individuales en el proceso de reinserción, descuidando el rol de factores estructurales tanto como causas del delito, como también como facilitadores del proceso de reintegración (Droppelmann, 2019)

En cuanto a los operadores del sistema penitenciario, las visiones difieren de acuerdo a cada subsistema. Mientras que en el sistema cerrado, la reinserción se orienta al proceso de “hacer conducta” para obtener beneficios intra-penitenciarios; en el sistema abierto la reinserción es concebida como un proceso de integración y de acceso a oportunidades.

Por último, es importante destacar, que no se encontró en las narrativas institucionales una concepción de reinserción que incorporara como eje transversal un enfoque de derechos humanos, ni menos como un derecho de los y las privadas de libertad.

Imagen: Diversos significados de Reinserción Social

En la misma línea, las Reglas de Mandela sugieren que para lograr que las penas y medidas privativas de libertad logren proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia, se debe apuntar a lograr una reinserción efectiva de los reclusos, para lo cual las cárceles deben ofrecer educación, formación profesional y trabajo (Regla 4). A lo que se suma que uno de los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos enfatice *“Todos los reclusos tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana”* (Principio 6). Pese a este marco normativo, la realidad en Chile es que las personas privadas de libertad cuentan con una débil formación, ya que al ingresar a la cárcel, un 86% presenta una educación escolar incompleta, cifra que contrasta con el 14% del resto del país que se encuentra en la misma situación (Paz Ciudadana, 2016).

Dado estos antecedentes, los expertos entrevistados hicieron notar que el curriculum educativo en el contexto de encierro, aunque se orienta a adultos, no se adapta al perfil de personas adultas “privadas de libertad”, lo que implica reconocer que el mencionado rezago escolar exige una estrategia pedagógica adecuada. Durante la visita al Módulo de Mujeres del Centro Penitenciario de Rancagua, se pudo constatar que ninguna de las internas tenía opción de ir a la escuela, situación que se arrastraba desde hace un par de años debido a que la demanda o número de internas por nivel no justifica administrativamente la apertura de cursos, por lo que se da la opción a las internas de rendir exámenes libres.

Otro de los hallazgos de terreno es que la asistencia al colegio muchas veces se experimenta como una obligación, ya que de ello depende el acceso al resto de la oferta programática, la calificación de la conducta e incluso la permanencia en la unidad penal.

El hecho de que la adherencia educativa sea la moneda de cambio para “hacer conducta” o para acceder a la otra oferta programática disponible tiene varias implicancias. La primera es que se logra que la educación no se entienda ni se perciba como un derecho, esto es, que no está sujeta a condiciones. En gran medida debido a esta concepción errada, el grueso de la población penal con perfiles más complejos – alto riesgo de reincidencia, mala conducta – no tienen opción de ejercer su derecho a educarse. La segunda consecuencia es que el ‘éxito educativo’ se agota en indicadores simples de resultados (notas, asistencia), con lo que se pasa por alto las dimensiones de contenido y calidad del proceso educativo, que es lo que permitiría marcar una diferencia en términos de reinserción. A esto se suma que las intervenciones educativas desplegadas actualmente en ningún caso atienden a las diferencias culturales de personas pertenecientes a etnias³⁵ o a otras nacionalidades, como tampoco, a las necesidades especiales de los usuarios (dificultades visuales, auditivas, motoras, entre otras) ni al nuevo contexto de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), que requiere avances en términos de alfabetización digital.

1.2 Trabajo y capacitación laboral

La relevancia de este ámbito para el logro de la reinserción es evidente. Así lo ha reafirmado el marco normativo internacional, que establece que *“Se crearán condiciones que permitan a los reclusos realizar actividades laborales remuneradas y útiles que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permitan contribuir al sustento económico de su familia y al suyo propio.”* (Principio 8, Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos). También el surgimiento de una Política de Reinserción Social (MINJU, 2018) penitenciaria se ha enfocado en iniciativas que fortalezcan el acceso a trabajo y capacitación laboral.

³⁵ De acuerdo al Compendio Estadístico Penitenciario 2018 de GENCHI, un 3,6% de la población declara pertenecer a alguna etnia.

Se estima que una parte importante de la población penitenciaria (38%) nunca tuvo un trabajo antes de entrar a prisión (Paz Ciudadana, 2016), lo que es coherente con lo planteado por la literatura que ha hecho notar que los grupos sociales que presentan dificultades para integrarse, son precisamente aquellos que presentan elevadas tasas de reclusión, destacando en este grupo los jóvenes, las personas escasamente calificadas y algunas minorías masculinas (Western & Beckett, 1999).

De acuerdo a los datos de GENCHI, en el año 2016 sólo un 10% de la población condenada tuvo acceso a alguna capacitación técnica, un 12,9% participó alguna vez de Los Centros de Educación y Trabajo (CET), y sólo un 32% de ellos accedió efectivamente a un trabajo³⁶ (GENCHI, 2017). Este hecho es particularmente resentido por los reclusos y reclusas, que perciben al trabajo como un privilegio de unos pocos más que como un derecho:

“El otro día la asistente social – cuando estuvieron todas en el comedor – dijo que había un taller laboral, y somos como 60 en total, con conducta y todo, pero sólo hay una sola persona que al final pudo acceder a ese taller. Además ella es la única que la dejan trabajar, cobrar plata, es la única trabajadora independiente, siendo que hay muchas personas que tenemos buena conducta y no tenemos derecho a recibir ni trabajo, ni talleres.” (Interna Módulo Laboral, CP Rancagua, Región de O’Higgins)

Sin duda otro aspecto al que se debe atender es que aun cuando existe el Estatuto Laboral y de formación para el trabajo penitenciario (Decreto N° 943), llama a atención la gran heterogeneidad de las condiciones y oportunidades laborales en las distintas unidades penitenciarias del país, tanto en términos contractuales, cantidad de horas trabajadas y tipos de trabajos a los que pueden acceder. Por ejemplo, entre las personas privadas de libertad participantes del CET no todas declararon recibir un salario por trabajar jornada completa, tal como se observa en el siguiente diálogo:

— Moderadora: *Ustedes que trabajan jornada completa, ¿Cuánto ganan al mes?*

— Interna: *No recibimos sueldo, es solo un incentivo. Son 53 mil pesos lo que nos dan a nosotras en efectivo. Y lo demás, que son 10 mil pesos, va a una libreta de ahorro. A eso es lo máximo que podemos optar, no importa cuánto o en qué trabajemos.* (Grupo Focal mujeres, CP Iquique, Región de Tarapacá)

Esta precariedad laboral la comparten las mujeres entrevistadas en los distintos penales (CP Iquique, CP Rancagua y CPF Santiago), pero contrasta con la realidad de Colina I: ahí los internos declararon manejar el doble de las mujeres entrevistadas, ya que reciben directamente \$98.000, y el resto del dinero – \$152.000 – pueden optar por depositarlo en una cuenta de ahorro o bien, enviarlo a sus familiares. Pero aún en este último caso, el salario no se ajusta al ingreso mínimo mensual – de 301.000 ajustado a Marzo del 2019 – establecido por Ley (Ley N°21.112, 2018). Todo esto se contradice con el ya mencionado Estatuto Laboral (Decreto N°943), en el se explicita como un principio rector que la condición jurídica de los internos es idéntica a la de los ciudadanos libres (sin perjuicio de los derechos limitados por su detención), a la vez que se enfatiza en que la actividad laboral debe ajustarse al Código del Trabajo, por lo que se asume que debieran contar con un contrato de trabajo, lo que garantizaría un mínimo de seguridad social (seguro laboral, sueldo mínimo, previsión social, vacaciones, fuero maternal, entre otros). En la misma línea, las Reglas de Mandela señalan que “Se debe establecer un sistema justo de sueldo por el trabajo de los reclusos. El sueldo debe permitir a los reclusos usar una parte para comprar cosas para su uso personal y la

³⁶ Estos porcentajes fueron estimados de forma independiente, en base a las cifras oficiales reportadas por GENCHI (GENCHI, 2017).

otra para enviar a su familia. El sistema debe disponer que la administración del establecimiento penitenciario reserve una parte del sueldo de los reclusos para formar un fondo” (Regla 103).

Esto es especialmente crítico en el caso de las cárceles concesionadas, ya que en éstas las empresas empleadoras de los internos e internas — como Sodexo— son también quienes tienen la concesión administrativa de la unidad penal, por lo que, a diferencia de los empleadores en las cárceles tradicionales, tienen una posición de poder aventajada. En este sentido, una vez más se debe tener en cuenta las Reglas de Mandela, en tanto señalan que:

Las industrias y granjas del establecimiento penitenciario deben, en la medida de lo posible, estar gestionadas directamente por la administración del establecimiento penitenciario y no por contratistas privados. Los reclusos que trabajan en algún empleo no controlado por la administración del establecimiento penitenciario deben estar siempre bajo la supervisión del personal penitenciario. A menos que el trabajo se haga para otras dependencias públicas, las personas para las cuales trabajan los reclusos deben pagar a la administración penitenciaria el salario normal por ese trabajo, teniendo en cuenta el rendimiento del recluso (Regla 100).

1.3 Salud y tratamiento de drogas

Una vez más resulta paradójico que la cárcel signifique para las personas privadas de libertad una de las primeras instancias para ejercer su derecho a salud. De acuerdo al estudio de Paz Ciudadana (2016) un grupo importante de internos antes de la reclusión no tenía previsión alguna (31,6%) pero por el hecho de cumplir condena, los reclusos y reclusas automáticamente se incorporan al Fondo Nacional de Salud público (FONASA). Pese a que esto es un avance, tanto los internos e internas denunciaron que el acceso a salud en general y en particular a salud mental y tratamiento de drogas es completamente deficiente. Llama la atención que esto sea así incluso en las cárceles concesionadas, ya que cuentan con un hospital en su interior:

“A veces pasa algo y hay que estar como una, dos horas gritando para que suban a verla a uno. Hay personas que son epilépticas – y eso te da en cualquier momento –... y siempre lo mismo, hay que morirse para que reaccionen” (Grupo focal mujeres CP Rancagua, región de O’Higgins)

Otro aspecto preocupante que ocurre en las cárceles concesionadas es que incluso el acceso a salud se guía por lo convenido en el contrato de concesión, lo que da paso a que se generen vulneraciones sistemáticas, como la que ocurre en la cárcel concesionada C.P. Rancagua donde los encargados técnicos no problematizan ni los presupuestos de igualdad de género, ni las implicancias del contrato de concesión, ni la evidente discriminación que sufren las mujeres al no tener acceso a tratamiento de drogas:

“Aquí todos son seres humanos, no hay ni mujeres ni hombres [...], porque el modelo es para todos, hombres y mujeres. En el tema de las drogas, es para hombres, no hay para mujeres adictas, y el contrato lo dice, son 25 cupos, y las mujeres quedan fuera sí, pero el contrato lo dice” (Funcionario CP Rancagua).

De acuerdo con el marco de derecho internacional

El Estado tiene la responsabilidad de dar servicios médicos a los reclusos. Los reclusos deben gozar de los mismos niveles de atención sanitaria disponibles afuera del establecimiento. Deben tener acceso gratuito y sin discriminación a los servicios de salud [...]. Esta regla incluye el tratamiento del HIV, la tuberculosis, otras enfermedades infecciosas y la dependencia a las drogas (Regla 24, Reglas de Mandela).

Sin duda parte de las deficiencias se explican porque el estándar de salud de la población general es insuficiente, pero de acuerdo con lo reportado por SENDA (2017), mientras para el año 2017 existía un 6,9% de población general adulta que accede a tratamiento, durante el mismo año tuvo acceso sólo un 3,4% del total de la población condenada a una pena privativa de libertad (887 personas a nivel nacional). De forma complementaria, la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema en su último informe señaló que de los 53 establecimientos penitenciarios observados, sólo 12 de ellos contaban con tratamiento de adicciones a drogas y/o alcohol (Fiscalía Judicial de la Corte Suprema, 2018). Además llama la atención que entre los requisitos de acceso a los programas de drogas en convenio con SENDA, se considere solo a quienes hayan cumplido la mitad de su tiempo de condena y se encuentren a un año de postular a un beneficio intrapenitenciario, ya que organismos internacionales establecen que esta población debe acceder a tratamiento de drogas tan pronto como estén en contacto con el sistema de justicia si es que así lo requieren (Center for Substance Abuse Treatment, 2005).

1.4 Tiempo libre

Para evitar los efectos de la prisionización, es importante que las rutinas de las personas privadas de libertad no se diferencien radicalmente del medio libre, de manera que una vez que cumplan sus penas puedan reinsertarse de forma satisfactoria. Tal como ha sido relevado en otras instancias (Fiscalía Judicial de la Corte Suprema, 2018) normalmente las personas privadas de libertad permanecen en sus celdas entre 14 y 16 horas diarias. En el marco de la preparación de este capítulo, pudo constatarse gran heterogeneidad con respecto a las rutinas y horarios de encierro y desencierro³⁷, lo que sin duda afecta el bienestar de los privados y las privadas de libertad. Esta realidad contradice lo estipulado por disposiciones internacionales, donde se declara que

Todo recluso que no haga un trabajo al aire libre debe tener, por lo menos, una hora al día de ejercicio físico adecuado al aire libre, si las condiciones del clima lo permiten. Los reclusos jóvenes y los reclusos con edad y condición física que lo permitan deben recibir educación física y recreativa. Los establecimientos penitenciarios deben tener el espacio, las instalaciones y el equipo necesarios para esa actividad (Regla 23, Reglas de Mandela).

2. “Hacer conducta”: el principal obstaculizador para el ejercicio de derechos

La calificación de la conducta es clave desde la perspectiva de la reinserción ya que permite tanto un avance progresivo en la transición al medio libre (a través de los beneficios penitenciarios) como el acceso a la oferta programática. Esto último es relevante, ya que aunque el marco internacional respalda la calificación de la conducta, en ningún caso promueve que dichas condiciones obstaculicen el acceso a la oferta programática:

“En cada establecimiento se instituirá un sistema de privilegios adaptado a los diferentes grupos de reclusos y a los diferentes métodos de tratamiento, a fin de alentar la buena conducta, desarrollar el sentido de responsabilidad y promover el interés y la cooperación de los reclusos en lo que atañe su tratamiento” (Principio rector 70, Reglas de Mandela)

En cuanto a los beneficios penitenciarios, las personas privadas de libertad pueden optar a estos si es que muestran avances en su proceso de reinserción social, a través de su comportamiento dentro del penal, lo cual es monitoreado y evaluado por GENCHI. La conducta puede ser calificada

³⁷ Por ejemplo, en CP Iquique se reportó un horario de desencierro de 8 a 16 hrs, mientras en CP Colina I, de 8:30 a 18 hrs.

en una escala de 1 a 5³⁸, lo que resulta del promedio de tres ámbitos evaluados por separado: la nota de ‘conducta’ o disciplina al interior del penal³⁹, (ii) la nota de ‘aplicación’ en el taller o escuela y la nota de ‘aprovechamiento’ que indica el desempeño, calidad y productividad en el ámbito educativo y laboral.

Así, la conducta se mide de forma bimestral de acuerdo con la adhesión y desempeño en los programas orientados a la reinserción social, a los que se debe notar que sólo se puede optar si es que se cuenta con un plan de intervención, condición que cumplen sólo alrededor del 30% de los internos y las internas (DIPRES, 2019)⁴⁰.

Esto lleva a la instrumentalización del propio comportamiento, lo que se conoce coloquialmente como “hacer conducta” (Jiménez, 2007; Tijoux, 2011), expresión utilizada para dar cuenta que la adherencia a las actividades y/o programas se limita al interés de los internos y las internas por ser calificados de buena manera. Aún más, se ha identificado que el sistema vigente de calificación de conducta ha llevado a que surjan dos estereotipos de internos. Por un lado, está la figura del “orillador”, quien se mantiene a la “orilla” del control o consigue que no lo sancionen disciplinariamente:

Está el interno que hoy es altamente conocido por ser reincidente, es el que sabe cómo funciona una cárcel y se maneja muy bien. Y el concepto que ellos mismos utilizan es «yo soy un buen orillador», porque siempre está saliéndose de los conflictos. Ese sujeto tiene poder, tiene status dentro de la cárcel, tiene un séquito de gente y maneja mucho la cárcel.
(Profesional del área técnica GENCHI)

Y, por otro lado, está la figura del “perro” que refiere al interno o interna de menor status que es obligado a cometer faltas disciplinarias:

Por ejemplo, si yo tengo un problema con un interno y soy el «choro», o el que tiene plata o el que «la llevo», no le hago nada directamente al interno que me cae mal, sino que mando a mi «perro» a pegarle al interno. (Profesional del área técnica GENCHI)

Esta lógica de “hacer conducta” da cuenta de una total ausencia de legitimidad de parte de los internos respecto del proceso de acceso a beneficios, quienes lo califican como discrecional e injusto. Esto es ajeno a una lógica de reintegración y cambio, ya que se fomenta una cultura penitenciaria que promueve el cumplimiento instrumental por sobre el cambio y la reinserción. Tal como plantea Villagra y Droppelmann (2017) estos procedimientos arbitrarios de calificación de la conducta, basados en factores estáticos y retrospectivos como lo es el comportamiento intrapenitenciario, invisibilizan las propias motivaciones de los internos a reinsertarse y obstaculizan el ejercicio de la agencia (factor clave para abandonar la conducta delictual).

En efecto, este diagnóstico es compartido y profundizado por GENCHI, entidad que identifica diversas debilidades del procedimiento actual, tales como la falta de objetividad y estandarización en el proceso. En respuesta a lo anterior, y en el contexto del proceso de modernización de Gendarmería que ha dado especial énfasis al enfoque de derechos humanos, en Julio de 2019 se impulsó un nuevo Sistema de Calificación de Conducta, que es una herramienta informática

³⁸ Donde 1 es “pésima conducta” y 5 es “muy buena conducta”.

³⁹ Esto se refiere al comportamiento en el patio, celda y lugares de visita, para lo cual es particularmente relevante la información sobre faltas disciplinarias descrita por el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (Decreto 518).

⁴⁰ Si bien es cierto en la Resolución N° 4779 explicita que la escasez de cobertura de los programas no debiera afectar la calificación de los internos, se omite la información respecto a quienes no cuentan con Plan de Intervención.

orientada a recabar información de los factores que intervienen en la evaluación de la conducta de un condenado o condenada. Este sistema permitiría superar la instrumentalización del procedimiento de calificación de conducta, incluso para aquellas personas condenadas con mayor status, ya que se dará énfasis a la participación y adherencia a la oferta programática.

Más allá de la importancia de la conducta para el acceso a beneficios penitenciarios, resulta problemático que la conducta es un requisito para acceder a la oferta programática de reinserción e incluso para el ejercicio de ciertos derechos (como educación y trabajo). Aunque esta información fue triangulada con distintos actores y unidades penales, generalmente este requisito no se explicita dentro de los criterios de inclusión, aunque opere de facto, frenando que el proceso de reinserción se entienda como un camino que debe transitar toda la población penitenciaria, más aún para quienes no ajustan su comportamiento a las normas sociales.

3. Poblaciones al margen de la reinserción

Migrantes

A nivel mundial, la cantidad de prisioneros extranjeros ha ido en aumento en los últimos años producto de la globalización, migración y delitos de carácter internacional (UNDOC, 2009). En Chile, el aumento de la migración en los últimos años⁴¹ también ha tenido su correlato en la población extranjera dentro de las prisiones, incrementándose desde 4,2% del total de la población penal en 2010 a 7,1% (2.924 personas) en 2017 (GENCHI, 2017). Dentro del total de la población migrante privada de libertad, las nacionalidades más prevalentes son la boliviana (40,7%), colombiana (26,1%) y peruana (19,7%), que se concentran todas en la zona norte del país (GENCHI, 2017). Esto no se condice con los datos de inmigración del resto del país, donde la nacionalidad venezolana (24,2% del total en 2017), peruana (22,2%) y en tercer lugar, colombiana (14,9%) son las más prevalentes (CASEN, 2017).

La gran mayoría de los extranjeros (70,7%) se encuentran condenados en el sistema cerrado por delitos de la Ley de Drogas, proporción bastante mayor a la de chilenos –17,5% del total de las condenas del sistema cerrado – (Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC, 2016). Dentro de este grupo, destaca el caso de las mujeres extranjeras, pues se encuentran en una situación de triple vulnerabilidad: por ser mujeres, migrantes y estar privadas de libertad (Arriagada & Rochow, 2015). Esta situación es aún más compleja en el caso de las mujeres extranjeras e indígenas privadas de libertad, algo que ha sido notado por la Defensoría Penal Pública (DPP, 2015). En efecto, en las entrevistas realizadas se destacó la extrema vulnerabilidad de las mujeres bolivianas presentes en las cárceles de la Región de Tarapacá:

Tenemos muchas internas bolivianas, y es el típico perfil de esa mujer que llega en condiciones de extrema pobreza, no tiene redes de apoyo dentro de la región, y viene del delito de 'burrera' -trasladando cantidades de droga a pie- y generalmente la situación en la que llegan es de haber sido demasiado vulneradas en su tierra. Entonces nosotros gestionamos darles algunos servicios básicos como champú, cepillo de dientes y todo eso, pero nos dimos cuenta que de inmediato eran asaltadas por las chilenas que decían «a mí me tiene que dar las cosas, no a las bolivianas» (Profesional GENCHI Alto Hospicio, Región de Tarapacá)

⁴¹De acuerdo a los datos de la CASEN ha existido un crecimiento explosivo de inmigrantes en Chile, ya que de un 2,7% del total de población nacional al año 2015, pasaron a representar un 4,4% a fines de 2017.

También estos relatos muestran que existen barreras culturales- hablar una lengua indígena, no tener educación, entre otras- que dificultan el acceso a la justicia. De ahí que distintas disposiciones internacionales⁴² enfatizan en el derecho de las personas a ser informadas sobre su proceso judicial, así como de sus derechos y garantías en un idioma o lenguaje que comprendan, a disponer de un traductor e intérprete durante el proceso, a comunicarse con su familia si así lo requieren y a contar con el apoyo de representantes consulares. Con respecto a esto último, fue posible constatar que la labor de los actores consulares es exigua y, en el mejor de los casos, se restringe a una o dos visitas anuales para la entrega de artículos básicos de higiene.

Otro aspecto sobresaliente es el riesgo de expulsión del país, que es una figura tan presente como incierta con respecto al modo y condiciones en que operaría. Normativamente, existen dos regulaciones dispuestas por el ordenamiento jurídico chileno para la expulsión de extranjeros, una de carácter administrativo (DL 1.094 del año 1975) y otra de carácter penal (Ley 20.063 de 2012). Ambas regulaciones se diferencian en que, mientras la primera se activa ante irregularidades en el ingreso y permanencia de extranjeros, la segunda lo hace ante la comisión de un hecho de relevancia penal. Sin embargo, la incipiente literatura sobre la deportación en Chile ha visibilizado que constituye un fenómeno complejo, debido a la laxitud de las normativas que otorga altos márgenes de maniobra a las distintas agencias de control “sumados a la falta de regulación expresa de un catálogo de criterios y/o excepciones que sirvan a la autoridad (administrativa o judicial) para adoptar una decisión racional y objetiva” (Brandariz, Dufraix, & Quinteros, 2018, pág. 749). De hecho, el uso de expulsiones judiciales es una práctica que se ha triplicado entre 2012 y 2017 (Brandariz, Dufraix, & Quinteros, 2018). Lo anterior, se manifiesta en la incertidumbre manifestada por los internos e internas entrevistadas en cuanto a una posible expulsión.

La población extranjera también experimenta cierta discriminación en cuanto a los criterios de segregación, la cual se centra en los delitos por los que están cumpliendo condenas más que en criterios asociados a la reinserción:

Los extranjeros que se respetan acá son los que se tienen respeto a ellos mismos, como los colombianos- que ellos mismos se hacen el respeto-, por su forma de caminar, de ser... En cambio, el boliviano no tiene ese respeto, porque lamentablemente los bolivianos vienen por tráfico, y las personas con tráfico al módulo que las lleven no son bienvenidos, son mal mirados. Por eso la cárcel cortó por lo sano y tienen a los bolivianos aparte.
(Grupo focal, Cárcel Alto Hospicio, Región de Tarapacá)

Lo anterior afecta su acceso a la oferta programática de reinserción social. En efecto, se constató que ninguno de los participantes migrantes del grupo focal en el Centro Penitenciario de Alto Hospicio contaba con un plan de intervención, lo que implicaba que no pudieran ejercer su derecho a educación y a trabajo, y en general, que no pudieran optar a ninguna otra actividad al interior de la cárcel⁴³. Una vez en el medio libre, también se comprobó que el acceso a capacitaciones a través de CAIS, se ve limitado en algunos casos, debido a que los criterios del ejecutor de la oferta (SENCE) exige a los extranjeros contar con residencia permanente en el país.

⁴² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 14); Reglas Nelson Mandela (30); entre otras.

⁴³ Al indagar con funcionarios de GENCHI sobre las razones de esto, se hizo hincapié en que la situación de irregularidad de esta población (no contar con documentación de identidad, ni certificados de escolaridad) impedía realizar un Plan de Intervención fundamentado.

Población femenina

Globalmente, las mujeres y niñas en cárceles componen el 7% de la población carcelaria mundial, con un aumento significativo de más del 50% desde el 2000 al 2017 (Walmsley, 2018). Así también, en Chile, las mujeres representan el 8% del total de la población privada de libertad y un 7% del total del total la población condenada (2.075). Llama profundamente la atención la alta proporción de mujeres imputadas (el 38%), lo que no solo genera cuestionamientos de la efectiva aplicación de la Regla n°6 de las Reglas de Tokio, con respecto al uso de la prisión preventiva como último recurso⁴⁴, sino que también da cuenta que un tercio de las mujeres en contacto con el sistema de justicia, tienden a perder la opción de acceso a programas en reinserción. Si bien durante el tiempo que están en prisión preventiva no pueden ser intervenidas -en base al principio de presunción de inocencia-, se debe tener en cuenta que en los casos que pasan a ser condenadas, se les abona el tiempo de condena estando en prisión preventiva, por lo que muchas quedan con un saldo de condena inferior a lo mínimo exigible para poder brindarles una intervención —de al menos 6 meses—. Algunas mujeres relataron pasar meses, e incluso años en la cárcel de prisión preventiva y señalaron —de manera paradójal— que recibir la condena fue un alivio que les generó una sensación de libertad, no solo por la infraestructura, sino también por la opción de tener más actividades:

“Es raro... Pero después de tanto tiempo encerrada en San Miguel, cuando al fin me dieron la noticia de condena y llegué pa’ acá [CPF San Joaquín], fue como que sentí que recibí mi libertad” (Grupo focal, mujeres privadas de libertad, CPF Santiago)

Aunque en los últimos años, se ha hecho un esfuerzo por la inclusión de un enfoque con perspectiva de género, en la práctica penitenciaria, se ha prestado poca atención a las formas en que el género debe operacionalizarse, incorporando la relevancia de las múltiples fuentes de opresión que sufren las mujeres en nuestra sociedad. En cambio, se ha adoptado un paradigma normativo y estereotípico de feminidad (Gelsthorpe, 2004; Hannah-Moffat, 2011), fuertemente arraigado en las nociones de redención a través de la feminidad normativa, la tutela moral y la conformidad de género.

Otro elemento clave es con respecto a cómo la cárcel interrumpe el derecho y ejercicio de la maternidad. Se ha evidenciado que la separación y quiebre familiar incide tanto en los hijos como en sus padres. Para las mujeres, se ha notado que experimentan sentimientos de abandono, culpa, angustia e incertidumbre por el bienestar de sus hijos e hijas (Galindo, y otros, 2016; Mena, 2013; Malacalza, 2015).

⁴⁴En concreto, la Regla 6.1, dispone que: “En el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima.”

Reglas de Bangkok

2. Antes de su ingreso o en el momento de producirse, se deberá permitir a las mujeres con niños a cargo adoptar disposiciones respecto de ellos, previéndose incluso la posibilidad de suspender la reclusión por un período razonable, en función del interés superior de los niños.

En nuestro país, actualmente, el 70% de las mujeres y un 56% de los hombres recluidos declaran tener hijos y/o hijas, promediando un total de 57%⁴⁵, dando cuenta que la política carcelaria chilena no solo condena a 30 mil personas, sino que también a 17 mil familias⁴⁶. Asimismo, de acuerdo a un estudio de MIDESO sobre el programa Abriendo Caminos, cuando el padre está en prisión, el 64,5% de los niños permanece viviendo con su madre, pero cuando la privada de libertad es la madre, sólo un 40% de los niños continúa viviendo con su padre. Sumado a esto, sólo un 9,1% de las mujeres indicaron que el cuidador responsable de su hijo/a sería el padre, siendo la gran mayoría (98,1%) cuidados por otros familiares (MIDESO, 2015), demostrando una realidad significativamente más vulnerable cuando

la condenada es mujer.

Para no interrumpir el vínculo de apego de manera temprana, el Programa Abriendo Caminos (MIDESO, 2015) y el Programa Creciendo Juntos han buscado promover la paternidad y la maternidad, e instalar secciones materno-juvenil en todas las cárceles femeninas, aunque con una cobertura baja (1,19%) en comparación a su población objetivo (GENCHI, 2017). No obstante, en resguardo del “Interés superior del niño” de la Convención sobre los Derechos del Niño y de algunas disposiciones de las Reglas de Bangkok, se ha cuestionado el encarcelamiento del menor como una solución, y se ha planteado la posibilidad de generar medidas alternativas de reclusión o del uso de ésta como último recurso (UNICEF, 2009; UNICEF, 2014; MIDESO, 2015). El hecho de que haya casos de embarazadas que han parido engrilladas⁴⁷, o que, según las mismas internas, los primeros aprendizajes de algunos menores de edad son a *formarse* cuando lo solicitan los gendarmes, son realidades que hacen urgente el buscar soluciones alternativas en pos de los derechos de la mujer, del hijo o hija, y de una reinserción efectiva.

Considerando que la mayoría de estas mujeres son el principal sustento emocional o económico de la familia, destacan propuestas de uso de medidas alternativas a la cárcel para estos casos como “Ley Sayén”⁴⁸.

⁴⁵ Datos analizados a partir de base de datos del Sistema de Internos de Gendarmería de Chile, actualizada al 31-03-2019.

⁴⁶ Datos analizados a partir de base de datos del Sistema de Internos de Gendarmería de Chile, actualizada al 31-03-2019.

⁴⁷ Ver casos de Lorenza Cayuhan y su hija Sayén, víctimas de vejaciones injustas durante su parto: <https://www.eldesconcerto.cl/2019/02/20/lorenza-cayuhan-a-3-anos-de-ser-obligada-a-parir-engrillada-yo-creo-que-no-va-a-haber-justicia-no-hubo-y-no-habra/>; <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-del-biobio/gendarmes-se-declaran-culpables-por-parto-engrillado-de-lorenza-cayuhan/2019-09-03/122512.html>

⁴⁸ Proyecto de ley impulsado por organizaciones de la sociedad civil, que busca dar respuestas a este problema bajo un paradigma del uso mínimo de la cárcel, con un enfoque de género y respetando el interés superior del niño. Actualmente en trámite legislativo. Ver más en <https://www.senado.cl/ley-sayen-ong-s-asegurando-que-no-se-trata-de-un-perdonazo-para-las/senado/2019-08-02/123135.html>

Población LGBTI

La población LGBTI y la violencia que esta sufre especialmente en el contexto penitenciario, ha sido largamente invisibilizada por la literatura criminológica. De hecho, a la fecha, no existen estudios sobre los énfasis que debiera tener la política de reinserción para este grupo. Esto se debe en gran medida a que la academia y los agentes gubernamentales tradicionalmente han adherido a una construcción estrecha de género, basada en la normativa binaria de hombre-mujer y en el correspondiente supuesto de heterosexualidad (Bueno-Hansen, 2018).

Reglas de Bangkok

Regla 47: Tras su puesta en libertad, se prestará apoyo suplementario a las mujeres que requieran ayuda psicológica, médica, jurídica y práctica, en cooperación con los servicios comunitarios(...)

Pese a lo anterior, se ha demostrado que los individuos que pertenecen a minorías sexuales casi inevitablemente se convierten en víctimas de violación de sus derechos humanos y son ampliamente reconocidos como el grupo poblacional más vulnerable dentro del sistema penitenciario (Marksamer & Tobin, 2013; Thomas, 2014; National Center for transgender equality, 2018). En efecto, pese a ser un grupo minoritario de la población penal general, son el más grande dentro de las víctimas al interior de la cárcel. A pesar de la creación de módulos exclusivos para esta población en algunos establecimientos penitenciarios del país, la normativa de estos sectores no siempre es respetada, amenazando la seguridad de quienes se supone que están protegiendo:

Los hombres que vienen de la población penal para acá se les llama de una forma súper fea, se les llama 'encarpados' porque vienen como a esconderse acá, a vivir callados, o porque tienen problemas en otros lados y eso es un problema para la población. [...] Hay tantas personas en el módulo, pero tenemos 5 que realmente pertenecemos al patio que se podría decir 'gay, transgénero', que somos los que cumplimos con las normas que dice ese patio (Grupo focal, Cárcel Alto Hospicio, Región de Tarapacá)

Dentro de la población LGBTI también existen diferencias, ya que se ha reportado que los individuos transgénero e intersexuales son aún más vulnerables y focos especiales de violencia, debido a la jerarquía masculina característica de las prisiones. Esto porque muchas veces los funcionarios penitenciarios no reconocen la diferencia entre la identidad de género del individuo y su sexo biológico, por lo que es común que sitúen sujetos transgénero biológicamente hombres en las cárceles masculinas (Thomas, 2014; National Center for transgender equality, 2018). Al respecto, la literatura de derecho internacional recomienda que la asignación de sujetos detenidos transgénero a establecimientos, unidades y celdas se consulte con las personas detenidas en cuestión, por medio de un consentimiento informado para asegurar su protección (Asociación para la Prevención de la Tortura, 2013).

Pese a la escasez de literatura que entrega directrices para que esta población pueda reinsertarse a la sociedad con éxito, es posible encontrar algunos manuales que enfatizan en la necesidad de que se atienda al pleno ejercicio de sus derechos, especialmente en lo que refiere a un trato digno y al acceso igualitario a la oferta programática (National Center for transgender equality, 2018; Marksamer & Tobin, 2013). Los relatos de los usuarios y usuarias entrevistadas dan cuenta de la dificultad de acceder a dicha oferta programática, por ejemplo en el ámbito laboral:

Acá [en] el penal [...] no hay libre inclusión, no la incluyen a una, porque acá hay muchos patios de hombres, hay 2500 internos y son puros hombres que salen a trabajar. Yo ya trabajé de repostera y me costó un montón, también tenía una compañera que también

era transgénero que también le costó salir, y lo que pasa es que ahora se les está dando la oportunidad a hombres en este sector y uno igual necesita generar lucas. (Grupo focal, Cárcel Alto Hospicio, Región de Tarapacá)

Por lo demás, el proceso de reinserción postpenitenciaria es particularmente complejo para las personas trans. La realidad de afuera está plagada de factores y vulnerabilidades que de manera interseccional hacen difícil el poder reinsertarse en plenitud. A partir de datos levantados, se constató que, para muchos casos, a pesar de las desigualdades e injusticias en la cárcel, ésta puede brindar un espacio incluso más seguro que las oportunidades existentes en el exterior: de explotación sexual, drogas y soledad. Por otro lado, las personas que quieran cambiar su nombre, se encuentran legalmente imposibilitadas, en caso de que estén procesadas o hayan estado condenadas por un crimen o simple delito con pena aflictiva, solo pudiendo acceder a esta opción 10 años contados desde la fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia y se haya cumplido la pena⁴⁹.

Finalmente, no se puede pasar por alto que en nuestro país aún no existe un Protocolo de identidad de género que oriente el actuar de Gendarmería, por lo que se debe avanzar de forma urgente en este ámbito.

Otros grupos excluidos

Junto a los grupos ya descritos, se evidenciaron otros grupos particularmente excluidos de oportunidades para la reinserción, debido a que no cumplen con los criterios de inclusión descritos implícita o explícitamente en sus descripciones, o porque dichos programas no se encuentran presentes en todas las cárceles del país. Algunos de estos grupos, se describen a continuación:

Personas con condenas cortas. Bajo el argumento de que la intervención debe durar al menos 6 meses para que tenga efectos en el individuo, muchas personas con saldo de condena corta, o que durarían menos de estos meses en el penal por traslados, quedan fuera de la intervención. Así, quedan excluidas personas “primerizas”, de delitos poco graves, o personas que fueron imputadas pero que al ser condenadas les quedaba un saldo de condena inferior a 6 meses. Cabe señalar que existe evidencia que señala que las penas cortas (de menos de 12 meses) tienen efectos negativos en la reinserción (Beard, 2019). Esto debido a que la cárcel genera gran desvinculación a nivel familiar, laboral y comunitario. Además, en un período menor a 12 meses es muy difícil que cualquier intervención pueda tener un impacto sostenido en el tiempo. En Reino Unido, se está discutiendo actualmente una reforma legal para sustituir las penas cortas por penas comunitarias, las cuales han mostrado una mayor efectividad en la disminución de la reincidencia (Mews, Hillier, McHugh, & Coxon, 2015).

Personas imputadas: Este grupo, tener acceso a la oferta programática más allá de educación. Su situación es particularmente grave, debido a que, en muchos casos, se encuentran encarceladas por un período largo de tiempo, inclusive por años, expuestas a la violencia carcelaria y a un excesivo tiempo libre. Este grupo compone al 32% de la población reclusa.

Personas con problemas de consumo problemático de drogas y alcohol: Debido a su baja adherencia, se consideran dentro de los criterios de exclusión de algunos programas, —a excepción del acceso voluntario a un tratamiento de drogas—. En muchos casos, los

⁴⁹ Artículo n°2 inciso 6 de la Ley de cambio de nombres y apellidos Ley 17.344: “No se autorizará el cambio de nombre o apellido o supresión de nombres propios si del respectivo extracto de filiación que como parte de su informe remitirá la Dirección, apareciere que el solicitante se encuentra actualmente”.

profesionales señalan que les falta capacitación para intervenir mejor a estos usuarios y usuarias.

Personas privadas de libertad en cárceles concesionadas: La oferta programática en reinserción en estas cárceles depende de la empresa concesionada, por lo que la mayoría de los programas

**Pacto Internacional de
Derechos Civiles y
Políticos**

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley.

descritos ejecutados por GENCHI (PPL, PRS, y otros) no están cubiertos en estos penales. Por contrato, el Estado les exige un porcentaje mínimo de cobertura en programas de reinserción, lo cual tiende a no ser superior del 20% del total de personas encarceladas. Lo anterior es particularmente preocupante, considerando que el 35% de la población penal se encuentra en dichas cárceles⁵⁰, y que durante el levantamiento de datos, se constató que en general la empresa concesionada tiende a cumplir con el mínimo establecido por contrato, reflejando cómo la “penalidad neoliberal” (Arriagada, 2012).

Por lo demás, estudios han dado cuenta de indicadores

más deficitarios en cuanto a acceso a servicios de salud, relación internos/funcionarios, maltrato a internos, así como también, al acceso a programas de reinserción en comparación con las cárceles tradicionales (Sanhueza & Pérez, 2017). A esto se le agrega el hecho que las cárceles concesionadas no presentan mejores tasas de reincidencia que las cárceles tradicionales (Fundación Paz Ciudadana y BID, 2013; GENCHI, 2016), fallando a la expectativa inicial de este sistema. Por último, el triángulo burocrático de gestión entre GENCHI-empresa privada⁵¹ y el MOP⁵², genera una cultura organizacional particular en las concesionadas que hace que se complejice y demore la función de reinserción de dichas cárceles.

Personas de ciertas regiones: los principales programas ofrecidos por GENCHI en lo intra y postpenitenciario se dan solo en penales o centros de ciertas regiones. Por ejemplo, el PRS cubre únicamente a condenados hombres de cárceles en la RM, Valparaíso, Biobío, Arica y Parinacota, Maule y Araucanía, quedando fuera la mayoría de las regiones del país. Por lo demás, existen dos regiones que no cuentan con CAIS para poder acceder a apoyo para la reinserción en el ámbito postpenitenciario: Atacama y Ñuble. Cabe señalar, además, que la mayoría de las intervenciones de organizaciones civiles se concentran en la RM, demostrando nuevamente cómo la ejecución de penas y las posibilidades de reinserción en Chile presenta evidentes desigualdades regionales.

Personas adultas mayores: A pesar de que solo un 3% de las personas privadas de libertad son mayores de 60 años⁵³, se observó repetidas veces cómo este grupo de la población es particularmente discriminado y excluido en el acceso de oferta laboral en las cárceles. Por lo

⁵⁰ Datos analizados a partir del Boletín Estadístico N°127 GENCHI (2019)

⁵¹ Grupo 1 de concesionadas en Rancagua, La Serena e Iquique: Besalco, Astaldi S.A. y Sodexho, asociadas como BAS S.A. y operando a través de SIGES. Grupo 2 de concesionadas en Concepción y Antofagasta: empresas Besalco S.A., Torno Internazionale S.p.A. y Sodexho Chile S.A, asociadas como BAS DOS S.A.. Grupo 3: Complejos penitenciarios Santiago Uno, Valdivia y Puerto Montt, adjudicada a la sociedad Vinci Construction Grand Proyectos, operando mediante la empresa COMPASS.

⁵² Por su rol de inspección técnica de contrato.

⁵³ Datos analizados a partir del Boletín Estadístico N°127 GENCHI (2019)

demás, en algunos casos expresaron interés por educación digital, para lo cual la oferta era poca o nula en varios penales⁵⁴.

Personas que cometen ciertos tipos de delito: A pesar de que no existen criterios de exclusión explícitos según tipo de delito, las personas condenadas por delitos sexuales tendían a ser excluidas del acceso a beneficios, debido a que existe mayor exigencia para poder postular a beneficios de salida para estos casos -así como para los de delitos de droga-. Otros casos son las personas que han cometido delitos de lesa humanidad, o de delitos de alta connotación social, principalmente por estar en módulos aparte y especiales, aislados de la población penal común. Sin embargo, en dichos módulos están en mejores condiciones de infraestructura que el resto de la cárcel.

Personas con problemas mentales: “los insanos”. En varios programas se excluyen a personas que presenten psicopatología activa descompensada o discapacidad intelectual de moderada a severa para intervenir. En los penales ocurre en muchos casos que a estas personas los juntan en los módulos de los denominados “insanos”, módulos aislados de la población penal general, bajo el argumento de que así los protegen de las otras personas recluidas, pero en la práctica implica que quedan a la deriva de la intervención con fines a la reinserción que debiese orientar el trabajo carcelario.

Personas portadoras de enfermedades de transmisión sexual o que no utilicen métodos anticonceptivos: Si bien estos requisitos no forman parte de los criterios del Reglamento Penitenciario, se han establecido estos filtros mediante órdenes y directivas para poder contar con visitas íntimas en los venusterios. Según el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, la visita íntima se establece para todos los internos e internas que no gocen de permisos de salida, y que en su solicitud acrediten relación conyugal o afectiva con quien los visitará. Sin embargo, en la práctica -y particularmente para las mujeres- se establecen otros requisitos, tales como: tres bimestres de buena conducta, que se acredite un sistema de prevención de embarazo, salud compatible, que se acredite una pareja estable a lo menos durante 6 meses y examen de VIH, entre otros.

5. Preparación para el egreso: ¿cómo y a quién(es) hay que preparar?

La preparación para el egreso se debe comprender dentro de un principio de progresividad de salida, lo cual también se encuentra estipulado en la normativa internacional⁵⁵. Asimismo, debe darse un trabajo previo de vinculación a las redes que existen en el exterior, desde las familias a los servicios sociales disponibles en la zona a la cual se iría la persona. Por último, debiese contemplar un trabajo no solo para la persona que se encuentra en la cárcel, sino también, se debe preparar a la sociedad y las personas con la cual se vuelve a convivir.

Las personas que han pasado por la privación de libertad dan cuenta de la poca preparación para el egreso, y el reducido apoyo u orientación de qué hacer en ese momento. Es particularmente vulnerable la persona que es liberada durante la noche, sin poder avisarle a alguien que le vaya a buscar en caso de que el penal sea retirado de la ciudad, lo cual se da de manera reiterada en el funcionamiento penitenciario. A su vez, se presentan con mayor ansiedad y temor las personas que

Reglas Nelson Mandela

Principios

60. (2) Es conveniente que, antes del término de la ejecución de una pena o medida, se adopten los medios necesarios para asegurar al recluso un **retorno progresivo a la vida en sociedad.**

⁵⁴ A excepción de CP Alto Hospicio

⁵⁵ Ver Principio 60 Regla de Mandela.

han tenido que cumplir condenas largas, dado que no saben qué esperar ni a qué enfrentarse una vez afuera. En palabras de las personas entrevistadas:

“(...) a las 11 de la noche te avisan que estai cumplido. Uno tiene que preguntar con anticipación (...) la gente cuando sale en libertad queda a la deriva, es un rally más o menos y hay perros salvajes en la carretera. Cuando uno se va caminando hay que ir con unas piedras en las manos, yo me he ido caminando. Y preocupado porque un perro que se te tire encima te puede matar (...) están aquí en la calle, en vehículo son por lo menos 15 minutos, a pie deben ser como 2 horas, o una hora y media, no me recuerdo cuanto me demoré (...)” (grupo focal, Hombres privadas de libertad, CP Alto Hospicio)

Por el otro lado, es particularmente relevante trabajar en la preparación y sensibilización en los espacios fuera de la cárcel, esto es, en la familia, el barrio, en posibles trabajos, en lugares de servicios sociales, u otros donde la persona desee vivir, para evitar discriminaciones y estigmas sociales tan recurrentes en este proceso. De esta manera, se evita que la persona ya ha estado cumpliendo una condena, no cumpla la segunda condena en su fase preparativa a lo postpenitenciario. Destaca en este ámbito, por ejemplo, el trabajo que Fundación Dimas realiza con las familias de algunos privados de libertad, siendo el primer paso necesario para una reinserción social en los otros ámbitos :

“[hay que] adecuarlos al nuevo integrante (...) porque la familia se acostumbra a estar sin la persona que ya se fue, y al volver tiene que reestructurarse para que se vuelva a integrar. Y si no es la familia la que primero lo integra ya no puede volver a integrarse ni en la familia ni en la sociedad.” (Entrevista directora ejecutiva, Fundación DIMAS).

6. Postpenitenciario: donde la reinserción se pone a prueba

Hace ya varios años que diversos estudios tienden a coincidir en la urgente necesidad de instalar una política pública postpenitenciaria de relevancia nacional y con énfasis local, integral, intersectorial, y continua con los otros sistemas en Chile (Villagra, 2008; Martínez, 2008; Espinoza & Martínez, 2007; Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010), y así también lo reafirman ciertos instrumentos internacionales como las Reglas de Nelson Mandela y los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos⁵⁶.

Reglas Nelson Mandela

64. El deber de la sociedad no termina con la liberación del recluso.

En efecto, es justamente en este ámbito donde la reinserción realmente se pone a prueba. Solo durante el 2018, 11.352 personas condenadas egresaron de la cárcel por cumplimiento de condena, 90% hombres y 10% mujeres (GENCHI, 2018)⁵⁷.

En Chile, el abordaje de lo postpenitenciario se enfoca en brindar ayuda a las personas que ya cumplieron su pena y que están en proceso de eliminación de antecedentes penales (DL409), que se encuentran con Libertad condicional (DL321), o con indulto conmutativo. La institución a cargo de velar por este trabajo es Gendarmería de Chile a través de los CAIS (ex Patronato de Reos), quienes atienden en su mayoría a personas que se encuentran en control de firmas por la eliminación de antecedentes (77%).

⁵⁶ Cabe señalar, no obstante, que las referencias de las normas internacionales a lo postpenitenciario son bastante menos priorizadas que las normas enfocadas en lo intrapenitenciario. Ver Reglas de Mandela (Reglas 64, 80 y 81); y el Principio 10 de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos.

⁵⁷De un total de 33.842 personas que egresaron (Compendio Estadístico Genchi, 2018).

Fuente: Propia elaboración en base al Compendio Estadístico GENCHI 2018, actualizado al 31 de diciembre de 2018. N total considerado= 40.922⁵⁸

A pesar de avances en la coordinación entre el sistema cerrado y lo postpenitenciario⁵⁹, la falta de continuidad del trabajo en la intervención y reinserción ha sido deficiente. Es especialmente preocupante el caso de internas que reciben medicación en el penal y que al salir interrumpen el tratamiento y se descompensan. De acuerdo a relatos de las profesionales de los CAIS, estas personas junto a las con problemas de drogas, suelen ser las con mayor dificultad de adherencia a los programas postpenitenciarios.

"Nuestros sistemas de información ya no resisten mayor análisis (...) si tú me preguntas cuáles han sido los procesos de intervención en los que ha participado una persona, cuáles son los talleres que completó al 100% y si ha logrado los objetivos que cada uno de esos talleres tenía (...) no tengo esa información. Entonces (...) una persona que está en el sistema cerrado y pasa al post a veces pasaba que se hacían las mismas capacitaciones o acciones con el que ya se habían hecho en el cerrado. No había una continuidad en su proceso de intervención" (Profesional Área Técnico GENCHI)

"(...) muchas veces en el caso femenino, es muy fuerte el tratamiento con drogas psiquiátricas al interior de la cárcel, donde luego no hay seguimiento del tratamiento post psiquiátrico, independiente además del problema que ya todos sabemos de tratamiento de adicciones... esto genera fuertes y graves descompensaciones en la persona y su círculo social cercano" (Panel de expertos/as).

De todas maneras, la barrera de continuidad se ve permeada por la escasez de servicios existentes a nivel nacional de tratamiento de drogas, de salud mental, o de acceso a viviendas para la población general; no obstante, se reconoce por parte de los funcionarios de GENCHI la falta de capacidad técnica para intervenir en estos casos, solicitando más recursos humanos y lograr convenios a nivel nacional con SENDA, SERVIU, MINSAL, entre otros.

En relación a lo anterior, más allá de la efectiva importancia de conectar los procesos de mejor manera, es cuestionable si el replicar la misma lógica de intervención en el ámbito penitenciario para lo postpenitenciario es lo más certero. Aún más, habría que considerar críticamente si es Gendarmería de Chile la entidad que debe encargarse de la tarea postpenitenciaria. En este sentido, hace falta un modelo de proceso integral que otorgue agencia, motivación al cambio, y que deje de reproducir la lógica penitenciaria del control en el medio libre.

Por lo demás, para algunos internos, el seguir teniendo que lidiar con Gendarmería cotidianamente -con las firmas especialmente- implica una condena alargada y genera gran estigmatización. En este sentido, destaca el aumento paulatino de dichos centros en los últimos años, contando actualmente con 19 centros a lo largo del país, aunque quedando aun dos regiones sin CAIS⁶⁰. En dichos casos, el interno debe ir firmar a las cárceles y no puedan acceder a intervenciones específicas (DIPRES, 2019). Además, en Iquique, se constató que a pesar de haber CAIS, se ofrece

⁵⁸El compendio GENCHI 2018 muestra un total de 31.505 en el sistema postpenitenciario, pero para fines de este informe se incorpora en la suma la población en libertad condicional (5.281 personas), que en el compendio se encuentra considerado dentro del sistema cerrado.

⁵⁹ Las y los trabajadores de los CAIS destacaron que hace poco se puede solicitar la información del IGI aplicado en la cárcel o en el sistema abierto al usuario que llega al postpenitenciario. Asimismo, están a la espera de avances en la interconexión entre los 3 sistemas de Gendarmería (cerrado, abierto, postpenitenciario), deuda histórica de la institución que generaba muchos problemas.

⁶⁰ Región de Atacama y Ñuble. Dato obtenido del Compendio Estadístico de Gendarmería (2018).

solo PAP y no PRS por falta de recursos. Por ende, se denuncian desigualdades regionales evidentes para el proceso postpenitenciario según la región.

Por otro lado, más allá de la escasa oferta de intervenciones o de cobertura para la cantidad de personas que egresan de la cárcel - solo un 8,6% y 9% de la población potencial accede al PAP o al PRS--, se constata además una ausencia de normativa que fije lineamientos claros de cómo seleccionar a los usuarios para participar del PAP o PRS. Se observa que, a pesar de que en lo declarativo no hay criterios de exclusión ni priorización -a excepción de una cuota mínima de mujeres en el PAP-, en la práctica cada CAIS tiene su filtro de selección, dada la poca capacidad y alta meta de colocación.

En el levantamiento de datos, se observó que los cupos para capacitación no abarcaban a más de un tercio de las personas intervenidas en los programas cada año, lo que además no siempre es claro ni informado para los usuarios. Destaca, no obstante, que los criterios utilizados por los profesionales buscan factibilidad y ser equitativos con las oportunidades de los distintos usuarios, priorizando en muchos casos a las personas que están cesantes, que no tienen experiencia en un oficio, y que tengan disponibilidad de tiempo para los cursos de noche. Dando cuenta de la compleja gestión que les implica el seleccionar y colocar, señalan que cada año solicitan un aumento en la cobertura para capacitación, porque al final, *“es el enganche que tenemos para que adhieran al programa”* (encargado programas CAIS Iquique).

La relevancia de la meta de colocación, de gestionar la capacitación, y al control de las firmas de las personas en proceso de eliminación de antecedentes, da cuenta de que el foco en los CAIS está puesto en la reinserción laboral. De alguna forma, esta tarea de gestión menoscaba la relevancia que intentan dar los profesionales a la intervención psicosocial y criminógena de dichas personas. Esto refleja que, en lo postpenitenciario, la reinserción ya no se basa en hacer conducta ni sobrevivir a la violencia carcelaria; la reinserción se trata de es colocación y sobrevivencia económica.

Lo anterior es incluso más complejo para quienes, a pesar de haber cumplido condena privativa de libertad, deben también pagar también una multa por el delito. Esto no solo obstaculiza su proceso de eliminación y omisión de antecedentes, sino que también, dada la inherente dificultad de conseguir empleo, es una motivación para conseguir el dinero por vías ilegales.

IV. CONCLUSIONES

A pesar de que en nuestro país se haga constante referencia a una Política Nacional de Reinserción, en la práctica (tal como se constata en el presente capítulo) esta opera de manera desarticulada, con muy bajo presupuesto, con una pobre dotación de profesionales y sin evidencia alguna respecto de la evidencia de su calidad e impacto. Lo anterior se ancla en una sociedad con demandas altamente punitivas, generando así una baja aprobación de la ciudadanía a la reinserción social de los infractores de ley y una escasa atención desde el mundo político.

El presupuesto enfocado en reinserción no supera el 10% de Gendarmería; la dotación de profesionales técnicos es de 4% en contraste al 76% de uniformados; y la cobertura programática individualizada deja fuera, al menos, al 80% de la población privada de libertad que requiere intervención.

Además, se observan consistentes vulneraciones a los derechos de igualdad y no discriminación para el acceso de calidad a servicios y programas de salud, educación, trabajo, tiempo libre, contacto con el exterior y preparación para el egreso. Los más afectados, son sin duda los grupos más vulnerables, como las mujeres, las personas LGBTI, los migrantes, los adultos mayores. Las

personas según su calidad procesal, como los imputados, las personas con condenas cortas o con saldos reducidos de condena, también se ven particularmente afectadas sin que opere una igualdad de acceso a la oferta en cuanto a territorialidad y tipo de recinto penal (tradicional versus concesionado). El presente capítulo releva que, en la actualidad, la cárcel no aporta a la finalidad de la reinserción, y da cuenta de una serie de nodos críticos que son necesarios de resolver para lograr una efectiva política de reinserción en Chile, alineada a la normativa internacional y con un enfoque de derechos.

V. RECOMENDACIONES

A partir de lo concluido, se sugieren recomendaciones⁶¹ que implican reformas o avances a distintos niveles (1) Normativo; (2) Institucional; (3) Programático.

1. Nivel normativo

A nivel normativo, nuestro país debe avanzar en materia de una reforma penitenciaria, de acuerdo a ciertas directrices, tales como la protección de los derechos fundamentales de la población privada de libertad, la apertura de las cárceles a la ciudadanía y sociedad civil, la profesionalización del personal penitenciario, la instauración de fiscalizaciones regulares a las cárceles a través de inspectores independientes y el desarrollo de mecanismos para asegurar el uso de la prisión como medida de última ratio y para la utilización de penas privativas de libertad intermitentes (arrestos de fin semana o reclusión nocturna)⁶². Aun cuando resulta imprescindible el despliegue de investigaciones nacionales para poner en marcha esta compleja reforma, no cabe duda que ésta constituye el marco orientador que permitiría sostener la implementación de los cambios necesarios.

De manera más concreta, se hace urgente la promulgación de una Ley de ejecución de penas que permita promover la reinserción social de forma efectiva al regular los distintos ámbitos penitenciarios de manera coherente, que hoy se encuentran desarticulados en distintos reglamentos, decretos y resoluciones⁶³. Dentro de esta Ley, se requiere como mínimo: i) resguardar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en todos los ámbitos, en especial al derecho de reinserción; ii) garantizar el acceso a la oferta programática en materia de reinserción para todas las personas que deban cumplir una pena; iii) asegurar un financiamiento permanente que permita superar las brechas de cobertura actuales en los distintos sistemas; iv) establecer estándares de calidad para la provisión de servicios y oferta programática en reinserción, de manera de resguardar el principio de igualdad considerando a su vez una perspectiva de género; v) promover la aplicación efectiva del principio de progresividad para la preparación al egreso; vi) regular el sistema de

⁶¹ Es importante destacar que estas recomendaciones se basan en los hallazgos levantados en el marco de este estudio, por lo que aun cuando no son exhaustivas, aportan a la priorización de las reformas necesarias.

⁶² A nivel internacional, varios países (Reino Unido, España, Australia, Nueva Zelanda y Canadá) han implantado la denominada “prisión a tiempo parcial”, “pena de privación de libertad de cumplimiento intermitente” o “custodia intermitente” que permite que los reclusos y reclusas no romper sus vínculos sociales (Matthews, 2011).

⁶³ Como se ha visto, se cuenta con normativa como el Reglamento penitenciario, Estatuto laboral, Libertad Condicional, Penas sustitutivas, Calificación de conducta etc.

cárceles concesionadas y los alcances de los convenios que se suscriben con éstas; vii) considerar los principios y reglas contenidos en tratados internacionales vinculantes.

2. Nivel institucional

A nivel institucional, resulta fundamental que más allá de brindar una mayor cobertura en programas con enfoque hacia la reinserción, GENCHI debe atender a altos estándares de calidad en la provisión de servicios, e implementar una cultura de derechos humanos que se traduzca en un cambio radical en el trato de las personas privadas de libertad. Para esto, es imprescindible fortalecer el actual Departamento de Derechos Humanos y promover la cultura de derechos humanos en todas sus subdirecciones (operativa, administrativa, y técnica).

En segundo lugar, se recomienda que se operacionalice en la práctica el enfoque de género, para lo cual se requiere fortalecer la orgánica institucional en esta materia, y contar con personal exclusivo para esta labor. En tercer lugar, se debe fortalecer la gestión de la oferta programática, a través de indicadores de calidad que permita un mejor monitoreo del desempeño de los programas y oriente de forma sustantiva la toma de decisiones.

Por último, se requiere una revisión del Sistema de cárceles concesionadas, especialmente en cuanto a los estándares que las rigen y su nivel de adscripción a una Política Nacional de Reinserción.

3. Nivel programático

A nivel programático se requiere una revisión profunda. En primer lugar, se requiere re-estructurar la oferta programática para solucionar los problemas de fragmentación y duplicación de iniciativas. Para esto, se requiere un análisis de diseño, que se vuelque a evaluar las convergencias y divergencias entre programas, la coherencia de la oferta programática, así como una revisión crítica de los componentes. En esta línea, es evidente que algunos programas actuales podrían fusionarse (PRS y PPL, pues tienen el mismo propósito y ámbitos de acción), mientras que otros podrían redefinirse como componentes o módulos (CET, Creciendo Juntos).

Luego, se requiere una mayor especialización de la oferta programática para que se adapte a las necesidades de las personas privadas de libertad, en los distintos ámbitos que contribuyen a su reinserción social (al menos educación, trabajo y capacitación, salud, contacto con el exterior y vínculos sociales y uso del tiempo libre). De la mano con lo anterior, se requiere una revisión crítica de los actuales criterios de inclusión y exclusión, de manera de problematizar los grupos excluidos (por criterios de: tipo de condena, saldo de condena, género, condición de salud, conducta, entre otros) y garantizar de igual forma el acceso a derechos universales y un mínimo de intervención en materia de reinserción. Esto requiere un cambio relevante en la cultura penitenciaria y en la lógica de acceso y priorización del acceso a la oferta, especialmente en lo que se refiere al control y refuerzo de la conducta intra-carcelaria.

En términos de intervención, se requiere avanzar hacia el desarrollo de un modelo claro, anclado en sólidas bases teóricas y empíricas, que otorgue una hoja de ruta y que se pueda monitorear a través de estándares de calidad. Aún cuando la implementación del modelo RNR a generado avances relevantes, es necesario complementar este enfoque con otros modelos más prospectivos que se orienten al cambio y que eviten el foco en factores retrospectivos que no son más que un reflejo de las gravísimas situaciones de exclusión y pobreza de las personas privadas de libertad, cuyo paso por la cárcel no hace más que profundizar. Así también, se debe avanzar en

operacionalizar cómo el enfoque de derechos humanos y de género se traduce en la práctica. Finalmente, se debe fortalecer la intervención en el ámbito post-penitenciario a través de un enfoque inter institucional que releve el rol del Estado y sus distintas instituciones en cuanto a la facilitación de los procesos de reinserción social.

Referencias

- Ley N° 18.216. (1983). Ministerio de Justicia: <https://www.leychile.cl/N?i=29636&f=2016-11-22&p=>.
- Ahumada, H., & Grandón, P. (2015). Significados de la reinserción social en funcionarios de un centro de cumplimiento penitenciario. *Psicoperspectivas*, 14(2), 84-95.
- Alcaíno Arellano, E. (2018). Derechos Humanos de los privados de libertad: Las cárceles en Chile: ¿Avances o mantenimiento del Status Quo? En INDH, *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2018* (págs. 381-403). INDH.
- Antony, C. (2007). Mujeres invisibles: las cárceles femeninas de América Latina. *Nueva Sociedad*, 208, 73-85.
- Arriagada, I. (2012). De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal. *Revista de derecho (Valdivia)*, 25(2), 9-31.
- Arriagada, I., & Rochow, D. (2015). Privación de libertad en Chile: Desgobierno carcelario y afectación de derechos de la población penal. En UDP, *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2015* (págs. 161-207). Santiago: UDP.
- Asociación para la Prevención de la Tortura. (2013). *Personas LGBTI privadas de libertad: un marco de trabajo para el monitoreo preventivo*. Ginebra.
- Azócar, R., Leyton, J., Santibáñez, M. E., & Sanhueza, G. (2018). El trabajo de las personas privadas de libertad en Chile: hacia la [re]inserción social y laboral. *Centro de Políticas Públicas UC*, 13(104), 1-16.
- Beard, J. (2019). Sentences of Imprisonment for Public Protection. Briefing Paper 6086. Disponible en file:///Users/catalina/Downloads/SN06086.pdf.
- Bottoms, A., & Tankebe, J. (2012). Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 102(1), 119-170.
- Brandariz, J., Dufraix, R., & Quinteros, D. (2018). "La expulsión judicial en el sistema chileno ¿Hacia un modelo de Crimmigration?". *Polít. crim. Vol. 13, N° 26 (Diciembre 2018) Art. 3*, pp. 739-770.
- Bueno-Hansen, P. (2018). The Emerging LGBTI Rights Challenge to Transitional Justice in Latin America. *International Journal of Transitional Justice*, 126-145.
- Cárdenas, A. (2009). *Trabajo penitenciario en Chile*. Universidad Diego Portales-ICSO: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH-Ministerio de Justicia de Chile.
- Castro, Á., Sanhueza, G., Purán, V., & Cortés, J. (2019). *Fiscalía Judicial: Posibilidades y Limitaciones en su rol de inspector de prision*. Santiago: Poder Judicial.

- Center for Substance Abuse Treatment. (2005). *Substance Abuse Treatment for Adults in the Criminal Justice System*. Substance Abuse Treatment for Adults in the Criminal Justice System. Rockville (MD): Treatment Improvement Protocol (TIP) Series, No. 44.
- Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC. (2016). *Lineamientos para trato y manejo de necesidades de minorías étnicas*. Santiago: Ministerio de Justicia.
- Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile. (2017). *Sistema carcelario en Chile : propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción* . (Vol. 93). Santiago de Chile.
- CIDH. (2008). *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* . Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Consejo para la Reforma Penitenciaria . (2010). *Recomendaciones para una nueva política política penitenciaria*. Santiago: CESC.
- Cortázar, A., Fernández, P., Léniz, I., Quesille, A., Villalobos, C., & Vielma, C. (2015). *¿Qué pasa con los hijos de madres encarceladas? Cómo amortiguar los efectos nocivos para los niños cuyos padres están privados de libertad*. Santiago: UDP.
- Decreto 518. (21 de 08 de 1998). Ministerio de Justicia:
[https://www.leychile.cl/N?i=123280&f=2016-02-22&p=.](https://www.leychile.cl/N?i=123280&f=2016-02-22&p=)
- Decreto Ley N° 2.859. (15 de 09 de 1979). *Ministerio de Justicia*.
[https://www.leychile.cl/N?i=7015&f=2016-07-05&p=.](https://www.leychile.cl/N?i=7015&f=2016-07-05&p=)
- DIPRES. (2012). *Informe Final de evaluación Programas de Rehabilitación y Reinserción Social*. Santiago: Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile.
- DIPRES. (2019). *Informe Final: Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programas de rehabilitación y reinserción social. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / Gendarmería de Chile*. Santiago: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- DPP. (2015). *Protocolo de atención a mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad*. Madrid: Programa EUROsocial.
- Espinoza, O., & Martínez, F. (2007). Políticas de reinserción post penitenciaria. Eliminación de antecedentes penales en Chile. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*(1), 117-134.
- Fiscalía Judicial de la Corte Suprema. (2018). *Principales problemas detectados en las visitas de cárceles realizadas el año 2017 por los fiscales judiciales. Oficio N°14-2018*. Santiago: Poder Judicial.
- Flood-Page, C., Campbell, S., Harrington, V., & Miller, J. (2000). *Youth Crime: findings from the 1998/1999 Youth Lifestyles Survey. Home Office Research Study, No. 209* . Home Office.
- Focault, M. (2005). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. México D.F.: Siglo veintiuno.
- Fundación Paz Ciudadana y BID. (2013). *Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual*. BID.
- Galindo, N., Castillo, C., Negrón, G., Obando, J., Palma, F., & Yupanqui, A. (2016). Mujeres privadas de libertad y apego: Una intervención de terapia ocupacional en Magallanes. *Revista chilena de terapia ocupacional*, 16(1), 147 - 157.
- GENCHI. (2016). *Boletín Estadístico Chile: Situación carcelaria en Cifras N° 01*. GENCHI.
- GENCHI. (2017). *Compendio Estadístico Penitenciario 2017*. Santiago: GENCHI.

- GENCHI. (2017). *Reinserción Social en cifras*. Santiago: Boletín Estadístico N°02.
- GENCHI. (2018). *Avances en Reinserción social / Informe de Gestión 2014-2017*. Santiago: Gendarmería de Chile.
- GENCHI. (2018). *Compendio Estadístico Penitenciario*. Santiago: Gendarmería de Chile.
- GENCHI. (2019). *Balance de Gestión Integral año 2018*. Santiago: GENCHI.
- GENCHI. (2019). *Boletín Estadístico n° 125. Semana del 18 al 24 enero 2019*. Santiago: GENCHI.
- GENCHI. (2019). *Boletín Estadístico N° 126. Semana del 25 al 31 de enero 2019*. Santiago: GENCHI.
- GENCHI. (2019). *Boletín Estadístico N° 127. Semana del 01 al 07 febrero 2019*. Santiago: GENCHI.
- Giordano, P., Cernkovich, S., & Rudolph, J. (2002). Gender, crime and desistance: toward a theory of cognitive transformation. *American Journal of Sociology*, 107, 990–1064.
- Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*. New York: Simon and Schuster.
- Griffiths, Dandurand y Murdoch. (2007). *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*. Canadá: The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR).
- Horvitz, M. I. (2018). La insostenible situación de la ejecución de las penas privativas de libertad: ¿vigencia del Estado de derecho o estado de naturaleza?. . *Polít. crim. [online]*. 2018, vol.13, n.26 [citado 2019-10-01], pp.904-951.
- INDH. (2016). Derecho a la educación y personas privadas de libertad. En INDH, *Informe Anual 2016: Situación de los Derechos Humanos en Chile* (págs. 251-268). Santiago: INDH.
- INDH. (2017). *Estudio de las condiciones carcelarias en Chile 2014-2015. Seguimiento de recomendaciones y cumplimiento de estándares internacionales sobre el derecho a la integridad personal*. Santiago: INDH.
- INDH. (2018). *Estudio de las condiciones carcelarias en Chile 2016-2017. Diagnóstico del cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos sobre el derecho a la integridad personal*. . Santiago: INDH.
- ISUC. (2010). *Estimaciones de Consumo*. Santiago: Instituto de Sociología, P. Universidad Católica de Chile.
- Jiménez, G. (2007). *El funcionamiento de la cárcel como exclusión en Chile*. Santiago: DIVISION DE PLANIFICACION, ESTUDIOS E INVERSION, DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS.
- Kazemian, L. y Maruna, S. (2009). Desistance from Crime. En M. L. Khron, *Handbook on Crime and Deviance*. Springer.
- Leverentz, A. (2011). Neighborhood context of attitudes toward crime and reentry. *Punishment & Society*, 13(1), 64–92.
- Ley N°20.603. (27 de 06 de 2012). Ministerio de Justicia:
<https://www.leychile.cl/N?i=1040510&f=2013-12-27&p=>.
- Mackenzie, D. L. (2006). What Works in Corrections: Reducing the Criminal Activities of Offenders and Delinquents. *Cambridge University Press. NIACRO. Developing an Economic Case For Employment Led Resettlement Executive Summary Niacro, Probation services Ireland*.
- Malacalza, L. (2015). Gobernabilidad y violencia: acerca del ejercicio de la maternidad en las cárceles bonaerenses. *Derecho y Ciencias Sociales*, 12, 154-168.

- Marksamer, J., & Tobin, H. (2013). *Standing with LGBT prisoners: An advocate's guide to ending abuse and combating imprisonment*. Washington: National Center for Transgender Equality.
- Martínez, F. (2008). *Asistencia postpenitenciaria en Chile. Diagnóstico de la oferta pública*. Santiago: CESC, RIL Editores.
- McIvor, G., Murray, C., & Jamieson, J. (2004). Desistance from crime : is it different for women and girls?. . En S. Maruna, & R. (. Immarigeon, *After crime and punishment: pathways to offender reintegration* (págs. 181-200). Cullompton: Willan Publishing.
- McIvor, G., Trotter, C., & Sheehan, R. (2009). Women, resettlement and desistance. *Probation Journal*, 56(4), 347–361. Obtenido de <https://doi.org/10.1177/0264550509346515>
- McNeill, F. (2014). Punishment as rehabilitation. En G. Bruinsma, *Encyclopedia Criminology and Criminal Justice* (págs. 4195-4206). New York: Springer.
- Mena, A. (2013). *Desvinculación materno-fliial y su relación con la dependencia a la pareja; analizado en casos atendidos en el juzgado segundo de la niñez y adolescencia de Tungurahua; en el período octubre 2012- marzo 2013. Tesis de grado*. Pontificia Universidad del Ecuador.
- Mews, A., Hillier, J., McHugh, M., & Coxon, C. (2015). The impact of short custodial sentences, community orders and suspended sentence orders on re-offending. Analytical Series, Ministry of Justice. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/399389/impact-of-short-custodial-sentences-on-reoffending.PDF.
- MIDESO. (2015). *Estudio de sistematización del diseño e implementación del piloto línea materno infantil - Programa Abriendo Caminos*. Santiago: MIDESO.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). *Política Pública de Reinserción Social*. Santiago: MINJU.
- Murray, J., & Farrington, D. (2009). The effects of parental imprisonment on children. *Crime and Justice*, 37(1), 133-206.
- Murray, J., & Murray, L. (2010). Parental incarceration, attachment, and child psychopathology. *Attachment & Human Development*, 12, 289–309.
- National Center for transgender equality. (2018). *LGBTQ People behind bars: a guide to understanding the issues facing transgender prisoners and their legal rights*. Washington: National Center for Transgender Equality.
- Nhan, J. (2014). Police culture. En J. S. Albanese, *The Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*.
- Nivette, A. E. (2016). Institutional ineffectiveness, illegitimacy, and public support for vigilantism in Latin America. *Criminology*, 54(1), 142-175.
- Paz Ciudadana. (2016). *Estudio sobre los niveles de exclusión*. Santiago: Fundación San Carlos de Maipo.
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. (2015). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos: Reglas Nelson Mandela*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

- Robertson, O. (2007). *The impact of parental imprisonment on children. Women in Prison and Children of Imprisoned Mothers Series*. Quaker : United Nations Office.
- Rodríguez, E. (2015). *Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá Desde un enfoque de género y derechos*. UNICEF.
- Sampson, R.J. y Laub, J. (1993). *Crime in the Making: Pathways and Turning Points through Life*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sanhueza, G. E., & Pérez, F. (2017). Cárceles concesionadas en Chile: evidencia empírica y perspectivas futuras a 10 años de su creación. *Política criminal*, 12(24), 1066-1084.
- Skolnick, J. (2002). Corruption and the Blue Code of Silence. *Police Practice and Research*, 3(1), 7-19.
- Social Exclusion Unit. (2002). *Reducing re-offending by ex-prisoners*. London: Office of the Deputy Prime Minister of the United Kingdom.
- Sparks, J., & Bottoms, A. E. (1995). Legitimacy and Order in Prisons. *The British Journal of Sociology*, 46(1), 45-62.
- Thomas, R. (2014). *Overcoming Challenges in Working with Incarcerated Sexual Minorities*. ProQuest LLC.
- Tijoux, M. E. (2011). El infierno en la torre 5: Reflexiones sobre la cárcel en Chile. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, Nº5. Año 3., 39-49.
- Tyler, T. R. (2009). Legitimacy and Criminal Justice: The Benefits of Self-Regulation. *Ohio State Journal of Criminal Law*, 7(307), 307-359.
- UNDOC. (2009). *Manual sobre reclusos con necesidades especiales. Serie de Manuales de Justicia Penal*. Nueva York: Naciones Unidas.
- UNICEF. (2009). *Mujeres privadas de libertad; limitaciones al encarcelamiento de las mujeres embarazadas o con hijas/os menores de edad*. UNICEF.
- UNICEF. (2014). *Revisión Sistemática de intervenciones psicosociales para NNA con padres/madres privados de libertad*. UNICEF.
- UNODC. (2012). *Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Van Damme, A., & Pauwels, L. (2016). Why are young adults willing to cooperate with the police and comply with traffic laws? Examining the role of attitudes toward the police and law, perceived deterrence and personal morality. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 46, 103-116.
- Villagra, C. (2008). *Hacia una política postpenitenciaria en Chile*. Santiago: RIL Editores.
- Walmsley, R. (2018). *World Female Imprisonment List*. ICPR: World Prison Brief.
- Western, B., & Beckett, K. (1999). How unregulate is the U.S. Labor Market? The Penal System as a Labor Market Institution. *The American Journal of Sociology*, Vol. 104, No.4, p. 1030-60.
- Western, B., Braga, Davis, J.y Sirois, C. (2015). Stress and Hardship after Prison. *American Journal of Sociology*. University of Chicago. Volume 120 Number 5 , 1512–47.