

UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA  
FACULTAD DE EDUCACIÓN, CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL  
MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL



“POLÍTICA PENITENCIARIA EN CHILE; EL DEBATE DE LAS  
CONCESIONES Y LA PRIVATIZACIÓN CARCELARIA EN  
LOS PROGRAMAS DE REINSERCIÓN SOCIAL”

Tesis para optar al Grado de Magister en Gerencia Social

---

**Autor:**

Silvana Sáez Bustos

TEMUCO, Noviembre de 2015

UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA  
FACULTAD DE EDUCACIÓN, CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL  
MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL



“POLÍTICA PENITENCIARIA EN CHILE; EL DEBATE DE LAS  
CONCESIONES Y LA PRIVATIZACIÓN CARCELARIA EN  
LOS PROGRAMAS DE REINSERCIÓN SOCIAL”

---

Tesis para optar al Grado de Magister en Gerencia Social

**Autor:**

Silvana Sáez Bustos

**Profesor Guía:**

Dr. Claudio A. Briceño Olivera

Universidad de La Frontera

TEMUCO, Noviembre de 2012

## Índice

<b>1: Introducción</b> .....	4
<b>2: Metodología</b> .....	9
<b>3: Una aproximación a la política penitenciaria en Chile y Latinoamérica.</b> .....	10
<b>4: Los principios de la privatización y el enfoque de derechos humanos en el tratamiento de reclusos</b> .....	15
<b>5: El enfoque de derechos humanos en el tratamiento de reclusos</b> .....	20
<b>6: El debate en torno a la efectividad de los modelos concesionados y la reincidencia delictiva.</b> .....	22
<b>7: Cobertura e impacto de los programas de reinserción social en el sistema concesionado.</b> .....	29
<b>8: Conclusiones</b> .....	34
<b>9: Bibliografía</b> .....	37

# **“Política penitenciaria en Chile; el debate de las concesiones y la privatización carcelaria en los programas de reinserción social”**

Silvana Sáez Bustos (saezsilvana@gmail.com)

## **Resumen**

Durante las últimas décadas el sistema penitenciario chileno ha sufrido algunas transformaciones en relación a su sistema de administración, entre ellas una de la más relevantes es la incorporación del sector privado en la gestión carcelaria cuya transición se ha desarrollado bajo el debate constante entre la efectividad de los recintos concesionados versus aquellos que aún permanecen bajo administración directa del Estado, estos cuestionamientos cobran mayor relevancia al momento de analizar temáticas de alta sensibilidad como la reinserción social de las personas que han sido privadas de libertad y el aumento progresivo de los índices de reincidencia delictiva que alteran la sensación de seguridad de la ciudadanía. El propósito del texto que se presenta es brindar una aproximación respecto a la situación penitenciaria chilena identificando los distintos enfoques que ha tenido desde su concepción como política pública y el desafío actual de las reformas en materia de reinserción respecto a la reincidencia delictiva entendiendo esta última como un fenómeno de alta complejidad.

## **1: Introducción.**

En sus inicios la pena privativa de libertad era concebida como una forma de castigo y una manera de esclavizar a quienes transgredían determinadas normas sociales, por tanto el concepto se centraba en corregir una conducta transgresora mediante el aislamiento y trato degradante hacia los reclusos, Foucault (citado por León, 2008) fue uno de los primeros en analizar los mecanismos de poder que se representaban en ejecuciones públicas y encierro penitenciario,

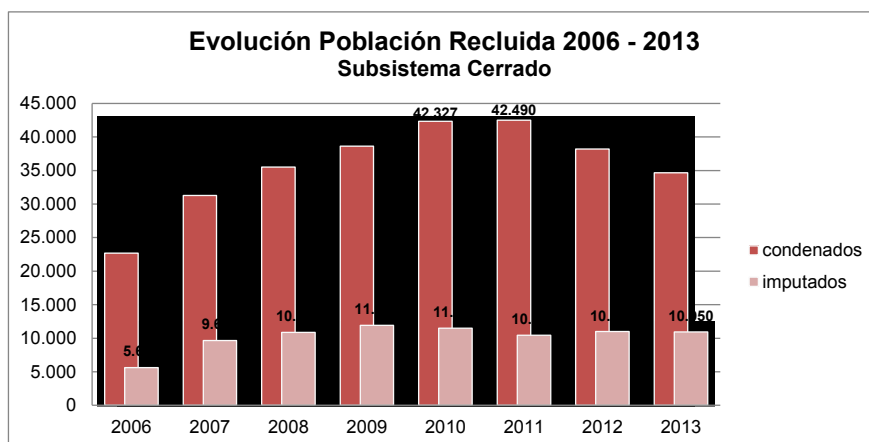
sindicalizando que el Estado del siglo XIX tuvo un cambio progresivo pasando desde la tortura a la privación de libertad como medio de castigo, representando este último una forma de castigo psicológico cuyo impacto es más paulatino. Este fenómeno se traduce en una preferencia de la prisión como medio de castigo, ya que permite el aislamiento y la separación del recluso de la vida social lo que devuelve la sensación de seguridad a la ciudadanía, sin embargo a medida que avanza el tiempo se observa una creciente criminalización de los delitos por parte de la sociedad lo que se traduce en un aumento de las tasas de encarcelamiento y con ello el hacinamiento de los recintos destinados a la reclusión.

El Sistema Penitenciario chileno, a partir de los años 80' ha sufrido transformaciones en el terreno de la ejecución penitenciaria tras la incorporación del sector privado en el aparato carcelario, esto se debe en parte a la influencia que han tenido los sistemas de privatización carcelaria desarrollados durante el siglo XX en Estados Unidos (Arriagada, 2013), y a la necesidad de responder a determinados estándares internacionales relacionados con el resguardo de una buena gestión de la política carcelaria basada en el buen trato de los reclusos. En Chile esta reconfiguración surge a raíz de los informes de Organismos, tales como Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y relatores internacionales, los que evidencian una serie de deficiencias en el cumplimiento de los estándares internacionales de tratamiento de las personas privadas de libertad, dadas las condiciones de hacinamiento que presentaba la población penal reclusa en los Establecimientos Penitenciarios del país (INDH, 2013).

Durante el año 2010 se comienza a observar un aumento progresivo de las tasas de encarcelamiento a nivel nacional, las que el año 2012 registraban casi un 50% de la población penal reclusa en el Subsistema Cerrado (privativo de libertad), este hecho ha sido un fenómeno que ha ido acompañado de una serie de deficiencias dadas las condiciones de hacinamiento que

presentaba la población penal reclusa en los Establecimientos Penitenciarios del país. De acuerdo a los antecedentes presentados por la Fundación Paz Ciudadana (2010) en su informe de balance de la delincuencia, entre los años 2000 y 2010 se registra un incremento de 152,6% de los condenados reclusos, hecho que evidencia un abrupto crecimiento de población penal reclusa en el país, en coherencia durante el año 2011 se observó la mayor tasa de sobrepoblación carcelaria en Chile la que ascendió a un 59,4% (Fundación Paz Ciudadana, 2010).

A raíz de lo anterior, y como una forma de dar una respuesta al grave problema de la sobrepoblación en Chile, el gobierno comienza a impulsar la participación de privados en el sistema carcelario bajo el concepto de alianza público-privada, siendo los contratos de concesión el modo en que se comienza a impulsar un nuevo modelo de administración penitenciaria. Actualmente los Establecimientos Penitenciarios Concesionados ascienden a 8 Unidades Penales y representan el 4,76% del total de recintos destinados a la reclusión permanente o transitoria de personas privadas de libertad albergando al 31,26% (14.330) de la población penal registrada al 31 de junio del año 2015, mientras que el 68,72% (31.502) se encuentra recluso en los 160 Establecimientos Penitenciarios que permanecen bajo administración directa del Estado (Gendarmería de Chile, 2015). Los datos expuestos revelan que en promedio la capacidad ocupacional de los recintos concesionados es de 1.791,25 internos por establecimiento presentando un promedio de atención de 6,57 internos con el 4,76% de los recintos penitenciarios del país, mientras que el 95,4% de las unidades penales genera una ocupación promedio de 196,89 internos por recinto, atendiendo en promedio a 0,7 internos, situación que evidencia una mayor eficiencia frente al aumento sostenido de las tasas de encarcelamiento del país.



*Figura 1.* Fuente Gendarmería de Chile, compilados estadísticos 2006-2013, elaboración propia.

Por su parte, mientras el promedio de internos recluidos en los recintos concesionados es bastante proporcional los recintos tradicionales muestran una disímil distribución de capacidad de diseño y ocupación; de un total de 85 recintos tradicionales el 48,2% presenta un índice de sobrepoblación de un 57,38% respecto a su capacidad de diseño, mientras que los recintos concesionados exhiben un 13,29% con una menor variabilidad respecto a su capacidad de diseño y ocupación. Sin perjuicio de lo expuesto, la incorporación del sector privado en el sistema carcelario en Chile no ha estado ajeno a cuestionamientos relacionados con sus costos y a la efectividad en materias de alta sensibilidad como la reinserción social de la población penal, en este sentido se evidencian diversos énfasis en los que el sector privado se incorpora a la administración penitenciaria, Arriagada (2013) refiere la existencia de tres modelos: el modelo de leasing, en el que las empresas privadas construyen e implementan un recinto carcelario y luego lo traspasan al Estado, el modelo de privatización total en el que el Estado delega la totalidad de la actividad penitenciaria en manos de privados, relegando su función al de fiscalización y el modelo mixto en la que se delegan algunas actividades en el sector privado y

quedan en manos del Estado las labores de vigilancia y seguridad al interior de los recintos, en los tres ejes se mantiene el cuestionamiento respecto a la efectividad costo beneficio de la implementación del sistema concesionado en la política penitenciaria.

Habida cuenta de lo expuesto, la gestión penitenciaria y las medidas tomadas sobre la misma no sólo se centra en la eficiencia que tienen los recintos para albergar una mayor cantidad de reclusos sino que se basa en un principio de mayor trascendencia, en primer lugar que el ejercicio punitivo del Estado debe darse en un marco de respeto por los derechos humanos de los reclusos y por otra la responsabilidad de reinsertar de quienes han cometido determinados ilícitos, de tal modo que el paso de una persona por el sistema de reclusión permitan su reincorporación social manteniendo una conducta prosocial sostenida en el tiempo, lo que trae consigo una disminución de la residencia delictiva. Ciertamente el propósito principal del sistema penitenciario no sólo se limita a un ámbito de acción, sino que involucra la adopción de medidas complementarias en el área jurídica para establecer sistemas de control que vayan más allá de la privación de libertad como medio de castigo. Sin embargo la transición hacia nuevas formas de penalidad se ven coartadas por la consecuente deslegitimación que sufre la institucionalidad en relación a la noción de justicia social y la sensación de inseguridad de las víctimas.

Este documento tiene por objetivo identificar los principales enfoques y énfasis que ha tenido la política penitenciaria en el contexto nacional, revelando por un aparte el rol del Estado en el resguardo de los derechos humanos de las personas privadas de libertad y por otra las decisiones en relación a la gestión y administración de recintos penitenciarios al alero de una política basada en la reducción del hacinamiento carcelario.



Por otra parte se analiza el impacto que tiene la intervención de privados en la administración penitenciaria y la capacidad de respuesta de los sistemas concesionados en relación al fin último de la gestión en materia penitenciaria; la disminución de reincidencia delictiva como un indicador de base para evaluar la efectividad de la política penitenciaria.

Complementario a lo expuesto se plantea como objetivo analizar la cobertura e impacto de los programas de reinserción social en los modelos concesionados revelando los desafíos que presenta el sistema en materia de reinserción social y derechos humanos. Asimismo se realiza una breve caracterización de los programas y prestaciones realizadas al interior de los recintos concesionados revelando las ventajas y desventajas del modelo en relación a los establecimientos de administración directamente por el Estado, de esta forma se busca tener una aproximación a la dinámica carcelaria actual desde la rehabilitación.

## **2: Metodología.**

Este documento constituye un análisis documental de una cantidad acotada de publicaciones científicas extraídas de las siguientes revistas científicas: Scielo y Redalyc, publicadas entre los años 2003 – 2015, cuya temática se relaciona con el análisis de los sistemas carcelarios en Chile y Latinoamérica, se enfatiza en aquellos artículos desarrollados desde la perspectiva del realismo crítico (Matthews, 2011), dado que se busca identificar aquellos elementos de la realidad que permitan caracterizar la dinámica actual del fenómeno carcelario en Chile, con el propósito de aportar en el análisis de alternativas de solución para la problemática del fenómeno analizado. Por otra parte se contrastaron datos y compendios estadísticos publicados en la página oficial de Gendarmería de Chile correspondiente a los años 2006 – 2013 con el fin de evaluar la evolución histórica de la población reclusa por subsistemas, estos antecedentes fueron complementados

con datos actualizados de reclusión en establecimientos penales concesionados v/s tradicionales con el fin de verificar su capacidad de diseño y porcentajes de ocupación actual.

De forma complementaria se revisaron informes y estudios realizados por organismos gubernamentales entre ellos; el Instituto Nacional de Derechos Humanos, Gendarmería de Chile, Fundación Paz Ciudadana e Instituto Nacional de Asuntos Público, los cuales aportan antecedentes relevantes respecto a las condiciones carcelarias a nivel nacional y evaluaciones preliminares en relación a la implementación de programas de reinserción social y reincidencia delictiva. Finalmente se analizan los instrumentos legales asociados a la materia de análisis tanto del área específica de la ejecución de contratos de concesión; bases de licitación, oferta técnica, reglamento de Establecimientos Penitenciarios, ley de concesiones de obras públicas, reglas mínimas para el tratamiento de reclusos, entre otros, relevantes para el tema de análisis.

Cabe señalar que si bien, se mencionan en el presente documento antecedentes legales relacionados a la ejecución penitenciaria, no se profundiza en los alcances de los mismos en términos judiciales ya que no es el objetivo del documento analizar las reformas en materia de política criminal, aun cuando constituye un aspecto de importancia para la integralidad de la gestión penitenciaria.

### **3: Una aproximación a la política penitenciaria en Chile y Latinoamérica.**

Según refiere León (2008) durante el siglo XIX se reseñan tres grandes reformas de la institucionalidad carcelaria chilena: a partir del año 1911 se configura el Cuerpo de Gendarmería de Prisiones, posteriormente en 1930 se crea la Dirección General de Prisiones, modernizándose en 1960 bajo el nombre de Servicio de Prisiones, estos hitos si bien se vinculan con modificaciones de carácter institucional responden a las distintas problemáticas del sistema penitenciario de la época. En este sentido la creación del primer reglamento penitenciario chileno

no sólo busca reparar los recintos carcelarios y unificar la forma de administración de los mismos, sino que busca incorporar la idea de prevención y rehabilitación, sin embargo las principales problemáticas se centran en el hacinamiento, la falta de talleres y personal para la vigilancia y carencia de recursos, aspecto que limitan las reformas en esta materia por tanto el enfoque se centra en dar respuesta a la contención de la población penal de la época.

En Latinoamérica, según lo señalado por Matthews (2011) tanto Chile como Brasil comenzaron con el diseño y construcción de recintos penitenciarios con el fin de hacer frente a los problemas que traía consigo el proceso de industrialización en las grandes ciudades y la marginación de ciertos sectores de la sociedad. Sin embargo las cárceles construidas en Buenos Aires darán paso a la predominancia del estilo radical en el sistema penitenciario latinoamericano, el cual, si bien busca hacer frente a albergar a la cantidad de reclusos no desarrolla un enfoque centrado en el tratamiento de los reclusos, incorporando la noción de un sistema penitenciario “moderno”, el cual culminó con la inclusión de Cuba en 1939, este concepto de modernidad se centraba en entender la construcción de centros penitenciarios que permitieran la detención y confinamiento de la población penal de la época, la cual en gran medida correspondía a personas en espera de un juicio penal, por tanto se encontraban bajo el alero de prisión preventiva cuestión que no permitía orientar la noción o concepto de tratamiento penitenciario. Bajo este concepto, el enfoque de modernización del tratamiento penitenciario fue visto como algo inadecuado para la realidad latinoamericana, ya que se mantenía una economía basada en la ruralidad y las problemáticas derivadas del crecimiento de grandes urbes aún no era percibido como una necesidad a abordar por la política penitenciaria de esos tiempos. Si bien durante el siglo XX en países como Costa Rica y México continuaron con las ideas reformistas, el resto de los países basaron su funcionamiento en base a la pena de muerte y el castigo

corporal, como medio de penalidad: “(...) la disciplina del trabajo, como idea central de los sistemas modernos penitenciarios, no tuvo tanta relevancia en los países Latinoamericanos en el siglo XIX debido a que en ese periodo sus economías eran esencialmente rurales.” (Matthews 2011 p.2).

En este contexto, la preocupación por las condiciones de vida y/o procesos de rehabilitación de las personas privadas de libertad no era considerado un tema de relevancia, a pesar que la caracterización de la población penal de la época, según precisa León (2008), correspondía a hombres, mujeres y niños pertenecientes a los sectores más pobres de la sociedad, habitualmente analfabetos. Un ejemplo que nos permite dimensionar el impacto y controversia que causa para la sociedad chilena de la época es el caso del chacal de Nahuel Toro (1963), cuyo hecho genera un quiebre valórico para la sociedad chilena, en el que se considera “injusto” rehabilitar a una persona para luego aplicar el poder punitivo bajo la pena de muerte, a partir de este acontecimiento trasciende la necesidad de reforzar el principio de humanizar la pena en el sistema penal y comienzan los primeros cuestionamientos respecto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Respecto a lo anterior, el impacto de la legislación internacional por resguardar los derechos de la población penal se evidencia a partir del año 1955, año en que las Naciones Unidas aprueba las “*Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*”<sup>1</sup>, que si bien no constituye un

---

<sup>1</sup> La primera parte de estas reglas mínimas, son de aplicación general, definiendo que el principio fundamental es la no discriminación y luego define las siguientes condiciones mínimas: a) registro de cada detenido, b) locales destinados para reclusos (celdas de aislamiento individual con condiciones mínimas de sanitización, higiene, superficie, ventilación, climatización, acceso a duchas y baños), c) ropas y camas, d) alimentación (todo recluso recibirá alimentación de buena calidad, bien preparada y servida), e) servicios médicos, f) ejercicios físicos (se deberá disponer mínimo de una hora al día para ejercicio físico al aire libre), g) disciplinas y sanciones (las penas corporales, encierro en celda oscura y toda sanción cruel, inhumana o degradante quedan completamente prohibidas), entre otras. Para mayor información referirse a: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>.

instrumento vinculante para los Estados, forma parte de uno de los primeros referentes para el enfoque de derechos que comienza a emerger como una preocupación de la política penitenciaria a nivel nacional (INDH, 2013). Esta serie de cambios van de la mano con la concepción que existe a nivel de Latinoamérica en relación a la gestión de la política carcelaria, la que en un principio se desarrolla de manera deficiente en el tratamiento, rehabilitación, educación y trabajo para la población reclusa, y enfocándose principalmente en la habilitación de recintos para albergar y contener a los reclusos. No obstante no es hasta el año 2009 cuando Chile adhiere al protocolo facultativo contra la tortura. (Universidad Diego Portales, Informe de Derechos Humanos [UDP DDHH], 2010).

De acuerdo a lo expuesto en un informe elaborado por la fiscal de la Corte Suprema, Mónica Maldonado (2010)<sup>2</sup> deja en evidencia el aumento progresivo de la tasa de encarcelamiento a nivel nacional se debe a las reformas implementadas tales como la reforma procesal penal y al endurecimiento de las penas sobre delitos menores como robos y micrográfico entre otros, que aún contienen una mayor concentración. En este sentido resulta relevante desde el punto de vista de la percepción ciudadana las reformas en esta materia ya que el constante clima de inseguridad social presiona a los estamentos públicos al endurecimiento de las penas y por el otro se evidencia un juicio positivo respecto a la reinserción y rehabilitación de las personas que han cometido delitos. Esta situación está influenciada por políticas de endurecimiento de penas, que han sido respaldadas por un discurso homogéneo, que señala como la principal solución para el incremento de la criminalidad el endurecimiento del sistema judicial, generando una tensión entre el ejercicio de derechos humanos y la humanización de las penas versus el clima de

---

<sup>2</sup> Mayores antecedentes disponibles en <http://ciperchile.cl/2010/12/08/fiscal-de-la-suprema-%E2%80%99Chabria-que-construir-una-carcel-al-ano-para-mantener-el-hacinamiento%E2%80%9D/>.

inseguridad de la ciudadanía, la cual se ve exacerbada por los medios de comunicación y los discursos políticos los cuales tienden a instrumentalizar el miedo y la sensación de inseguridad para aumentar los votos en periodos electorales. Hedderman (como se citó por Pizarro en CESC, 2014) señala que este fenómeno que ocurre en muchos países, especialmente en épocas electorales y quizás por ello se le menciona también como “politización del delito”.

A nivel latinoamericano existe una constante que revela las condiciones de hacinamiento y mal vivir de sus presos como una característica generalizada, siendo las catástrofes y situaciones de violencia las que han impulsado el accionar del Estado por dar respuesta a los problemas derivados de la deficitaria gestión penitenciaria. De acuerdo a lo expuesto por Carraza (2012) todo sistema penitenciario requiere dos condiciones básicas para su buen funcionamiento, el primero se relaciona con un adecuado espacio físico y el segundo con la dotación de personal de seguridad necesaria para el resguardo de la población penal, sin embargo en la región ambos aspectos son deficitarios, lo que genera condiciones de inseguridad y violencia al interior de los recintos carcelarios. Particularmente en Chile el caso de la cárcel de San Miguel forma parte de un quiebre en esta materia y que define la adopción de una serie de medidas orientadas a mejorar las condiciones de habitabilidad de los presos chilenos, aspecto que no deja de sorprender ya que luego de la muerte colectiva de 83 internos calcinados recién se comienza a centrar el interés por estas materias. De acuerdo a los datos presentados, Chile se ubica en el segundo lugar de los países con mayor número de encarcelados con un total de 266 reclusos por cada 100 mil habitantes (Ten Economic Facts about Crime and Incarceration in the United States, 2014). Esta realidad devela que la cárcel continua siendo uno de los medios de castigos privilegiados representando serias falencias en la gestión de la política criminal y penitenciaria, lo cual afecta la imagen del país en términos de desarrollo social y económico, ya que este indicador constituye

uno de los elementos evaluativos de desarrollo económico y social de los países pertenecientes a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) de la cual Chile forma parte. Matthews (2011) señala que una administración penitenciaria defectuosa no causa buena impresión a nadie, mientras que el desarrollo y mantenimiento de un adecuado sistema de prisiones es percibido de mejor manera facilitando la legitimación de las políticas públicas. Asimismo el aumento del encarcelamiento trae consigo un déficit en la dotación de funcionarios destinados a la vigilancia y custodia de los presos, Zuñiga (como se citó en Tijoux, 2011) señala que este hecho acarrea consecuencias no sólo en términos de seguridad al interior de los recintos carcelarios, sino que también genera dificultades para los funcionarios que actualmente prestan servicios ya que tensiona las relaciones de éstos con sus familias y los propios reclusos.

#### **4: Los principios de la privatización y el enfoque de derechos humanos en el tratamiento de reclusos.**

El origen del sistema de privatización actual, tiene lugar en Norteamérica en la década de los 80, época en la cual se registra una progresiva participación del sector privado en la administración del sistema carcelario, sin embargo los primeros indicios de participación de empresas privadas en la función penitenciaria en los siglos XIX y XX radica en la filantropía de la iglesia: “(...) pese a la continua absorción de la función punitiva por el Estado durante los siglos XIX y XX, las empresas privadas participaban proveyendo servicios a las cárceles públicas, siendo las iglesias y la filantropía privada las encargadas de asistir y colaborar con las necesidades de los presos del siglo XIX” (Arriagada, 2012, p.10). En este sentido como señala Sanz (citado por Arriagada, 2012), la diferencia entre estas prácticas iniciales y la privatización actual, es que hoy en día la actividad penitenciaria se encuentra regulada en un marco contractual entre el Estado y el sector privado, en el cual se establecen estándares predefinidos que permiten

la administración de los recintos carcelarios bajo ciertos parámetros que regulan funcionamiento, sin embargo siguen bajo responsabilidad directa del sector.

La nueva forma de administración en materia penitenciaria surge a raíz del abrupto aumento de encarcelamiento que se detecta en determinados lapsos de tiempo, y a la consecuente necesidad de dar una respuesta efectiva al hacinamiento de los establecimientos penales, debido a los problemas de seguridad y al déficit en las condiciones de vida de los reclusos que se derivan de este hecho. Arriagada (2012) refiere que el fenómeno de privatización surge primeramente en los Estados Unidos producto de un aumento vertiginoso de las tasas de encarcelamiento entre la década del 80 al año 2002 las que llegaron a la abismante cifra del 400%, por tanto la necesidad de tomar medidas inmediatas se transforma en una necesidad imperiosa para el Estado. Respecto al aumento de los niveles de encarcelamiento, no existe un motivo claro que determine su incremento, sin embargo se estima que más que el aumento de delincuencia se debe al aumento de la “criminalización” la que define la cárcel como medio privilegiado para el aislamiento social y endurece el castigo en el caso de delitos considerados no violentos. A pesar de que en la actualidad los procesos judiciales son burocráticos y sus procesos engorrosos, la cárcel continúa siendo una de las principales formas punitivas de castigo para la de la ciudadanía, situación que no permite reenfocar la necesidad de reformas orientadas al efectivo tratamiento y reinserción de las personas privadas de libertad.

Tras la implementación de una política penitenciaria basada en la privatización de las prestaciones del sistema carcelario en el ámbito de infraestructura y servicios básicos, Arellano (2003) identifica tres modelos que caracterizan la forma en las que se vincula el sector privado en la gestión penitenciaria, las cuales van desde la privatización de la totalidad de los servicios a la definición parcializada de los mismos, estos modelos son sintetizados por Arriagada (2012)



según el siguiente desglose: a) el modelo de leasing, en virtud del cual las empresas privadas, con capitales propios o aportados, diseñan, construyen e implementan el recinto penitenciario para luego traspasarlo al Estado cuando este haya pagado por dichas prestaciones en el plazo convenido. Arellano (2003) expresa que este modelo es uno de los más utilizados en Latinoamérica, sin embargo presenta la deficiencia de no vincular la construcción con la operación de servicios excluyendo la obligación del privado en la mantención y conservación de las obras, b) el modelo de privatización, que delega absolutamente la actividad penitenciaria en el sector privado, encargándose el Estado de su fiscalización; Respecto a este modelo se estimó que no era factible su implementación dada la complejidad de la realidad chilena, en cuanto a delegar temas de alta sensibilidad que constitucionalmente deben radicar en manos estatales, como las labores de vigilancia y reinserción social, esto dado las deficiencias del Estado en materia de fiscalización, c) el modelo mixto, que delega algunas actividades al sector privado, encargándose el Estado de cumplir las funciones de seguridad y vigilancia de los reclusos al interior del establecimiento.

De este modo, el modelo de privatización fue incorporado en las reformas impulsadas a nivel nacional en materia penitenciaria a partir del año 2010 producto del aumento sostenido de población penal, hacinamiento de los recintos carcelarios, un déficit en cuanto a infraestructura penitenciaria y de la falta de recursos estatales para afrontar la construcción de nuevos penales; todas estas condiciones vulneraban los estándares de vida básicos de la población penal y por ende sus posibilidades reinserción social, aspecto principal al que debe apuntar una política penitenciaria efectiva y eficaz. Sin perjuicio de lo anterior, la adopción nuevas políticas orientadas a mejorar el tratamiento de reclusos surge en Chile a raíz de situaciones catastróficas como las acontecida durante el año 2010 en la que la muerte de más de 80 reclusos al interior de

la cárcel de San Miguel, deja en evidencia las deplorables condiciones de vida de los presos chilenos y por ende las graves falencias que existían en materia penitenciaria a nivel nacional. Este hecho determina la necesidad de adoptar medidas en el corto y mediano plazo que permitieran hacer frente a esta problemática, bajo este contexto es que las autoridades gubernamentales acuden al sector privado entendiendo que éste no posee los recursos financieros y técnicos necesarios para abordar este hecho.

Como se ha mencionado, la instalación de este nuevo modelo de administración busca responder al déficit de infraestructura penitenciaria y la falta de recursos estatales para la construcción de nuevos penales de manera directa, lo que origina la construcción de nuevos penales al alero de la Ley de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (1996), a través de un Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria con la participación de capitales privados cuyo objetivo central fue: “(...) disminuir el hacinamiento carcelario, construir más eficientemente y proporcionar mejores condiciones de habitabilidad, de atención y de asistencia a la población penal recluida” (Informe Comisión Triministerial, 2015, p.15). De esta forma se da paso a un sistema de privatización en el que el Estado se vincula con el sector privado bajo en régimen contractual que considera los costos de diseño, construcción, mantención y prestación de servicios básicos para la población penal recluida en dichos recintos, que permitiera a su vez resguardar la integridad física y dignidad de los penados. Esta forma de administración basa su operación en el cumplimiento de ciertos estándares regulatorios que permiten definir la forma en que se prestarán los servicios por parte de las Sociedades Concesionadas, sin embargo las labores de vigilancia y administración radican en manos de Gendarmería de Chile y las de fiscalización en el Ministerio de Obras Públicas a través de un Inspector Fiscal designado especialmente para estos fines.

En el marco de estas nuevas regulaciones, Arellano (2003) define dos ejes fundamentales para su correcta administración; uno dice relación con que el sistema funcione de manera eficaz y haga cumplir las penas que los tribunales dictaminen y la segunda que se respete la normativa legal y constitucional que protegen los derechos de las personas que son puestas a disposición de la ley, en este punto se enfatiza en el resguardo de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Este último punto queda reflejado como elemento central del tratamiento de reclusos en el DS N°518 que define el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, documento que regula las funciones de Gendarmería de Chile en esta materia. De manera complementaria se resalta el concepto de rehabilitación y reinserción social como uno de los propósitos esenciales de la función penitenciaria, en el entendido que a través de la implementación de dichos programas se busca evitar la comisión de nuevos delitos disminuyendo la reincidencia delictiva y con ello propicia la seguridad social. Este aspecto constituye uno de los más relevantes para el análisis respecto a una política pública eficiente en materia penitenciaria, dado que el objetivo de base es la disminución de delitos y la preservación de la seguridad de la ciudadanía, sin embargo no fue incorporado como un indicador de base dentro de los contratos de concesión, los cuales se centran en primera instancia a garantizar la cobertura de las actividades y programas de reinserción social que se presta en los recintos administrados bajo el régimen público-privado.

La decisión tomada por el Estado de externalizar la construcción y prestación de servicios como alimentación, lavandería, economato, salud, equipamiento estándar, mantención de infraestructura y reinserción social en el sector privado involucró, entre otros aspectos, el análisis de rentabilidad que suponía optar por un nuevo modelo de administración, y para ello se utilizó una metodología denominada “Public Sector Comparator” (Arellano, 2003) la que

permite comparar la eficiencia del sector público v/s el privado, respecto a la capacidad de un sector para absorber los riesgos asociados a plazos, diseño y calidad de la construcción de los nuevos recintos penitenciarios. Pese a que el surgimiento de este nuevo modelo de gestión se basa en un análisis comparativo de rentabilidad, involucró el análisis de otros elementos relevantes para el tratamiento de reclusos que permitieron elevar los estándares en esta materia, dado que las condiciones que se registran en los recintos administrados directamente por el Estado dejaban en evidencia las deplorables condiciones de vida de los reclusos.

##### **5: El enfoque de derechos humanos en el tratamiento de reclusos.**

Por su parte, el “Estudio de Condiciones Carcelarias en Chile”<sup>3</sup> (2013) evidencia una serie de deficiencias que afectan a los recintos administrados directamente por el Estado, estas deficiencias se relacionan principalmente a: “(...) condiciones inadecuadas de ventilación, luminosidad y salubridad, mientras que se evidencia que en el caso de los recintos concesionados se disponen de mejores condiciones de habitabilidad, considerando su reciente data y la obligación de mantención periódica de la obra establecida en los contratos de concesión” (Instituto Nacional de Derechos Humanos [INDH] 2013, p.87). En este sentido se concluye que el hacinamiento y las deficiencias de los recintos que albergan a los reclusos constituyen en sí mismas situaciones que vulneran los derechos humanos de las personas privadas de libertad, dado que los internos permanecen más tiempos en sus celda, se disminuye el acceso a capacitaciones y opciones laborales, incrementa problemas de seguridad al interior de los recintos, en consecuencia existe un aumento de los niveles de violencia entre internos y afecta las relaciones entre funcionarios y reclusos, por ende constituyen un eje relevante para el desarrollo

---

<sup>3</sup> Para mayores antecedentes metodológicos y resultados del estudio referirse a <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2014/03/m15861-estudio-de-las-condiciones-carcelarias.pdf>.

de una política pública de mayor eficiencia. A este respecto la necesidad de establecer una política basada en el buen trato de los reclusos surge a partir del siglo XX; siglo en el que comienzan a surgir algunas orientaciones a nivel internacional para el tratamiento de las personas privadas de libertad, ya que como se ha mencionado con anterioridad estas materias no eran consideradas prioritarias para la sociedad por la naturaleza propia del fenómeno de la criminalización y el aumento de la percepción de inseguridad social, lo que trae consigo el apoyo a las llamadas políticas de “mano dura”.

Pese a lo anterior, el rol del Estado como garante de derecho genera la obligatoriedad de establecer ciertos principios básicos que regulen el accionar de las instituciones en esta materia, de este modo surgen los siguientes instrumentos legislativos a nivel internacional: principios básicos para el tratamiento de los reclusos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1990); reglas mínimas para su tratamiento (Consejo Económico y Social, 1957 y 1977); convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (Asamblea General ONU, 1984); conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (Asamblea General ONU, 1988). Si bien el trato digno de los reclusos no es una temática que cause el interés de la ciudadanía, reviste un principio ético-valórico de autorregulación social ya que, si bien el poder punitivo del Estado busca garantizar la paz ciudadana, el ejercicio de dicho rol debe resguardar a su vez el derecho a la dignidad de las personas que se encuentran recluidas. De tal manera se propende a la dignidad humana en el sentido de fortalecer: “(...) la capacidad de la persona para una autodeterminación moral, una dirección responsable de su vida y su igualdad de rango respecto a los demás. La valoración positiva de esa característica humana fundamenta la idea de igualdad de las personas

y el derecho a tener condiciones de vida dignas, aun cuando estén cumpliendo penas por delitos” (Ganga y Valdivieso, 2015, p.4).

Respecto a lo anterior, se derivan los ejes fundamentales que se deben considerar para una buena administración del sistema penitenciario entre ellos uno de los más relevantes es el enfoque de derechos humanos, dado que se observa que aquellos gobiernos que no son capaces de abordar de manera efectiva este aspecto afectan su imagen pública a nivel internacional y nacional limitando su incorporación a las estrategias de crecimiento y desarrollo social y económico las cuales necesariamente requieren de una buena gestión en materias de alta sensibilidad social. Según expresa Matthews (2011) existen dos principios por los cuales se deben resguardar los derechos de las personas privadas de libertad, el primero se relaciona con la noción de justicia social, y la segunda porque es necesario para la legitimidad de las instituciones carcelarias, ya que se entiende que las personas son enviadas a la cárcel como castigo no para ser maltratadas.

Pese a la existencia de un marco legal que exige a los Estados a resguardar el buen trato de los reclusos, el ejercicio de buenas prácticas en esta materia es deficiente en los Estados latinoamericanos y Chile no es la excepción, siendo las condiciones de hacinamiento, la falta de acceso a programas especializados y los problemas de seguridad los aspectos más tensionados al momento de evaluar el cumplimiento de dichos estándares. Sobre este precepto se afirma que: “(...) los derechos humanos (...) solo son coactivos en la misma medida que son insertos, paulatina y parcialmente, en las legislaciones de los Estados” (Ganga y Valdivieso, 2015, p.8).

## **6: El debate en torno a la efectividad de los modelos concesionados y la reincidencia delictiva.**

Si bien para el caso chileno la construcción de recintos administrados bajo un modelo de gestión que involucra la participación de privados en la etapa de construcción y explotación, se llevó a cabo considerando la escasez de recursos con los que contaba el Estado para realizar este tipo de inversiones de manera directa, al respecto se evidencia posturas divergentes sobre la intervención de privados en esta materia, ya que según refiere Arriagada (2011) para algunos la privatización transgrede el rol inherente del Estado en relación a la ejecución de justicia social y ejercicio punitivo en este sentido: “El Estado, en estos casos, se reconocería incompetente para enfrentar el control del delito y favorecería políticas adaptativas, como las asociaciones con el sector privado” (Arriagada, 2011, p.217). De igual manera Acevedo (2011) expone que las interrogantes sobre la privatización del sistema carcelario revisten un carácter ético y constitucional, dado que la creación de nuevos recintos carcelarios traería consigo un lucrativo negocio orientado más bien a enriquecer a un determinado sector inversionista que a favorecer los procesos de reinserción social de las personas recluidas, favoreciendo con ello prácticas basadas en el aislamiento como medio de castigo.

Ahora bien, el modelo chileno se basa en la experiencia desarrollada en Francia, sin embargo no existe una evidencia clara que permita a la fecha determinar su efectividad en torno a la disminución de la reincidencia, calidad de construcción y mejor gestión en la prestación de servicios, lo cual no permiten determinar una administración eficiente de los recursos destinados para la gestión carcelaria, (Matthews, 2011). Sin perjuicio de lo anterior el modelo de cárceles concesionadas presentó un mayor grado de efectividad para abordar la situación penitenciaria del país respondiendo a la necesidad de disminuir el hacinamiento que había alcanzado su punto

culmine y permitiendo además mejorar el sistema de segregación de la población penal, lo cual se traduce en una condición que facilita la ejecución de actividades y programas orientadas al tratamiento y rehabilitación de la población penal. Según afirma Matthews (2011), un elemento relevante de la dinámica interna de un recinto penitenciario es el nivel de contagio criminógeno a los que se ve expuestas las personas que ingresan, dado que en su interior existen códigos internos y reglas que forman parte de la dinámica interna de la prisión, de tal modo la emergencia de pandillas y bandas se transforma en uno de los principales problemas para abordar desde la perspectiva de la seguridad. Sobre este punto, que los recintos concesionados dispongan de un sistema de segregación propicia un tratamiento penitenciario diferenciado que permite hacer frente a las distintas complejidades que caracterizan la dinámica de cada grupo.

Por otra parte en lo que refiere al impacto del modelo concesionado sobre la reincidencia delictiva constituye uno de los puntos de mayor controversia al momento de evaluar la efectividad del mismo, entendiendo que el paso por un recinto penitenciario no se limita sólo al cumplimiento efectivo de una pena sino que se transforma en una oportunidad para adquirir nuevos conocimientos y evitar la comisión de nuevos delitos a través de la incorporación del interno a diversos programas enfocados a su reinserción social. La importancia de este elemento determina el impacto real de una buena política penitenciaria ya que, “Esta perspectiva asume que la reinserción social de la población penal puede contribuir a la seguridad pública en la medida que logre generar disminuciones en la reincidencia en delito de las personas que participan de estas iniciativas” (Pantoja y Guzmán, 2011, p.3). Ahora bien, la seguridad ciudadana es uno de los principales indicadores de estabilidad social y bienestar, sin embargo en la región latinoamericana es una de las que presenta mayor precepción de inseguridad: cinco de cada diez latinoamericanos perciben que la seguridad en su país se ha deteriorado; hasta un 65%



han dejado de salir de noche por la inseguridad y 13% reportó haber sentido la necesidad de cambiar su residencia por temor a ser víctima del delito (LAPOP-PNUD 2012). Esta situación genera una limitante para avanzar en estrategias para legitimar una política orientada a la reinserción social, dado que por una parte existe un alto índice de criminalización que refuerza la idea de la cárcel como medio eficaz para combatir el delito ya que permite aislar al infractor y evitar su contacto con sus víctimas (Acevedo, 2011), sin embargo al momento del cumplimiento efectivo de una pena muchos de los reclusos vuelven a los barrios pobres desde donde salieron lo que propicia condiciones para la comisión de nuevos delitos. Esto se debe a las escasas posibilidades de inserción laboral y la falta de programas de seguimiento pos penitenciario que faciliten la reincorporación del recluso con su red comunitaria y familiar.

### **6.1 Del concepto de reincidencia.**

Cuando comenzamos a hablar de reincidencia pareciera ser que el concepto fuera más sencillo de lo que es su comprensión como fenómeno social, en términos genéricos cuando se habla de reincidencia se habla de que una persona que cometió un delito vuelve a delinquir sin embargo desde un punto de vista jurídico el concepto reviste una o más variables que impiden llegar a un consenso respecto a la definición de reincidencia como indica Zafarroni (como se citó por Martínez en CESC [Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana], 2014) no existe una definición generalmente aceptada respecto al concepto de reincidencia. Sin embargo para efectos de este análisis nos enfocaremos en la definición de reincidencia desde el enfoque de la criminología y la ciencia penitenciaria, en la que se identifican tres dimensiones del concepto: a) legal; implica una infracción legal por parte de alguien que previamente ya registra una infracción legal, en este punto no se hace distinción en el tipo de delito que se comete, b) penitenciaria; quien se encuentra recluso y registra una condena previa, este tipo de reincidencia

se relaciona con la pena privativa de libertad y c) criminológica; quien fue condenado previamente y comete un nuevo delito sea o no descubierto. Mir (como se citó por Martínez en CESC, 2014).

De acuerdo a lo expuesto por Martínez (CESC, 2014) se observa una relación inherente entre las decisiones del ámbito de política criminal y la reincidencia, de forma tal que tras revisión de algunos antecedentes realizados por la Fundación Paz Ciudadana (2011) se observó que de aquellos internos egresados de los establecimientos penales el año 2007 un 50,5% volvió a ingresar a la cárcel en un lapso de 3 años, mientras que quienes se encontraban cumpliendo condena bajo una modalidad sustitutiva de libertad sólo el 27,7% reincidió. Esta tendencia se extiende hasta el día de hoy situación que determina una paulatina transición del sistema judicial por sustituir las penas privativas de libertad por medidas alternativas<sup>4</sup>, aspecto que es percibido por la ciudadanía como una forma de injusticia, ya que la opinión pública agudizada por los medio de comunicación sienten la impunidad de la pena ejercida por el Estado en los términos de dejar en libertad a una persona que es considerada una amenaza para la sociedad, aumentando la inseguridad de las víctimas y el endurecimiento de las penas. De esta manera: “Los efectos de esta cultura punitiva que amplía el ámbito de acción del sistema penal, el cual es considerado el

---

<sup>4</sup> Tras la entrada en vigencia de la Ley 20.603 de fecha 27-12-2013 se definen las siguientes modalidades para la sustitución de la pena privativa de libertad: i) remisión condicional de la pena (firma mensual), ii) reclusión parcial (arresto domiciliario o en algún establecimiento especial por un periodo de 56 horas a la semana), iii) libertad vigilada (cumplimiento de la condena sin estar recluso bajo vigilancia y orientación de un delegado de Gendarmería, pueden acceder aquellos condenados a penas entre 2 y 3 años), iv) libertad vigilada intensiva (régimen de mayor control en la que el penado está sujeto a un programa específico de trabajo y bajo vigilancia constante de un delegado de Gendarmería, penas entre 3 a 5 años), v) expulsión de extranjeros (expulsión de extranjeros condenados a penas igual o menor a 5 años que no residen de manera legal en el país), vi) prestación de servicio a la comunidad (realización de actividades voluntarias no remuneradas en favor de la comunidad coordinadas por el delegado de Gendarmería).

único instrumento “eficaz” para el combate de la criminalidad, han tenido particular incidencia sobre el ámbito penitenciario” (Acevedo, 2004, p.100).

Según lo expuesto por Martínez (CESC, 2014) si bien la reincidencia no es el único indicador de eficiencia de una política penitenciaria y criminal es uno de los más difundidos para evaluar si una persona logra reinsertarse a la sociedad luego de su paso por la cárcel. En este sentido, y siendo la reincidencia delictiva un indicador determinante para evaluar la efectividad de la política penitenciaria no fue un aspecto considerado en los contratos de cárceles concesionadas en Chile, limitándose el concesionario a brindar una serie de actividades y programas que estandarizados que permiten resguardar el acceso de los internos en un plazo determinado a ciertas prestaciones educacionales, sociales, psicológicas, de capacitación laboral, colocación laboral (al interior del recinto penitenciario), actividades deportivo-recreativas y artístico-culturales durante su periodo de reclusión, cuyo eje inicial fue garantizar la cobertura de dichas prestaciones a un mayor número de población penal. No obstante a medida que ha pasado el tiempo y a 10 años de su implementación se observa un constante cuestionamiento respecto a su impacto sobre la reducción de la reincidencia y la calidad de dichas prestaciones, esta situación se puede explicar por una parte al deficitario rol del Estado en cuanto a materias de Reinserción Social, ya que es Gendarmería quien cumpliría el rol de contraparte técnica en dichos contratos, y a la ausencia de un modelo de intervención estandarizado y avalado científicamente que sirva de base para articular los distintos subsistemas del sistema penitenciario por los cuales pasa una persona al momento de cumplir una determinada pena por la comisión de uno o más delitos: subsistema cerrado; corresponde a todos aquellos internos privados de libertad, ya sea que se encuentren en calidad de detenidos, procesados o imputados, o bien en calidad de condenados

privados de libertad, subsistema abierto; aquellos condenados a medidas alternativas o bien que cuentan con beneficios de reinserción o con apremios.

La normativa vigente, y los principios rectores del quehacer penitenciario en Chile se encuentran contenidos fundamentalmente en el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios instrumento que actúa como estructura de base del quehacer penitenciario, en él los programas de reinserción social revisten una labor fundamental, ya que el objetivo principal de estas actividades se orienta a "remover, anular o neutralizar los factores que han influido en la conducta delictiva (...)"son ejecutadas con el objeto de preparar para que, por propia voluntad los internos, participen de la convivencia social respetando las normas que la regulan. En este sentido el proceso de reinserción social es concebida, como una actividad personalizada, progresiva y voluntaria". (Carnevali y Maldonado, 2013).

Los principios que han impulsado la Política Penitenciaria en Chile y por ende al trabajo de los Establecimientos Penitenciarios Concesionados se basan en propiciar condiciones para que las personas privadas de libertad logren, durante su periodo de reclusión, modificar las conductas de riesgo de reincidencia es decir aquellos factores que influyen en la génesis de los delitos, esto con el fin de lograr la re-inserción a la sociedad como ciudadanos pro-sociales. A este respecto se plantea el ámbito de la Rehabilitación y la Reinserción Social como eje estratégico, cuyo desarrollo resulta trascendental para el avance en materia de seguridad ciudadana. Este principio forma parte de la misión institucional de Gendarmería de Chile: "Contribuir a una sociedad segura, garantizando el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las condenas que los Tribunales determinen, proporcionando a los afectados un trato digno, acorde a su calidad de persona humana y desarrollando programas de reinserción social que tiendan a disminuir las

probabilidades de reincidencia delictual” (Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, D.S. N°518, 1998).

De lo anterior, se desprenden tres aspectos centrales que actúan como ejes rectores al momento de pensar en el funcionamiento de los sistemas carcelarios: a) el cumplimiento efectivo de las detenciones y condenas, lo que involucra custodia y vigilancia por parte de Gendarmería a la población que se encuentra reclusa, b) el resguardo de los estándares internacionales de derechos humanos de la población penal que se encuentra reclusa y c) el diseño e implementación de Programas de Reinserción Social que logren disminuir las posibilidades de reincidencia delictual. Como se ha mencionado este último aspecto se ha constituido como uno de los de mayor controversia en las últimas décadas, lo que ha llevado a relacionarlo con el reciente análisis de modelos teóricos y diseño de estrategias de intervención que permitan un impacto real sobre la reincidencia delictual y con ello finalizar con la llamada “puerta giratoria”. Para ello, tanto el Ministerio de Justicia en conjunto con el área técnica de Gendarmería de Chile, han comenzado a impulsar la implementación de nuevos instrumentos y modelos de intervención orientados a focalizar los procesos de intervención en aquellos factores que desencadenan la reincidencia delictual; “factores de riesgo”. Se entiende que el hecho de intervenir estratégicamente en los aspectos que generan un riesgo de reincidencia en la población reclusa permite por una parte optimizar los tiempos y logran un cambio en la conducta delictiva y con ello evitar el reingreso al recinto penitenciario. De tal manera “La reducción de la reincidencia debe considerarse como uno de los objetivos fundamentales en el diseño de las políticas criminales que lleva a cabo el Estado en materia de seguridad pública, ya que es uno de los indicadores más relevantes para evaluar la eficacia de los modelos de reinserción al interior de

los recintos penitenciarios.”(Gendarmería de Chile, Estudio de Reincidencia Carcelaria. 2013 p.5).

### **7: Cobertura e impacto de los programas de reinserción social en el sistema concesionado.**

A partir de noviembre del año 2013 el Ministerio de Justicia en conjunto con Gendarmería de Chile, a través de su unidad técnica comienza a implementar al interior de los Establecimientos Penitenciarios Concesionados un nuevo instrumento de evaluación diagnóstica denominado Inventario para la Gestión de Caso e Intervención (IGI), este se enmarca en el “Modelo de Riesgo Necesidad y Responsividad”, principal eje técnico definido por el Estado de Chile en materia de Reinserción Social. Los antecedentes empíricos expuestos por el Ministerio de Justicia indican una reducción del porcentaje de reincidencia en “jóvenes infractores de ley”, sin embargo no existen datos cuantitativos recientes que permitan revelar su efectividad en la totalidad del sistema de reclusión de adultos. Al respecto Bringas et al. (2011) precisa que la conducta delictiva no se origina de la nada sino que es el resultado de un serie de factores de riesgo que se interrelaciona, los cuales se encuentran mediados por el contexto, esto quiere decir que las condiciones de pobreza y el entorno inmediato; familia, grupo de pares, comunidad asociado a características de personalidad pueden detonar la conducta violenta y/o delictiva.

Este nuevo modelo de intervención comienza a implementarse específicamente en el Subsistema Cerrado en los Establecimientos Penitenciarios Concesionados, anclándose a los programas de reinserción social que se desarrollan los cuales en coherencia con los lineamientos gubernamentales en materia de políticas públicas, han integrado desde sus inicios los lineamientos técnicos de Gendarmería de Chile en el tratamiento de la Población Penal. En este

sentido y entendiendo la importancia de esta materia el Sistema Concesionado ha generado la disposición y apertura de incorporar estos nuevos ejes de trabajo.

Ciertamente dicho instrumento de evaluación representa un avance en términos técnicos, ya que permite integralidad en el proceso de evaluación diagnóstica y progresividad del proceso de intervención al incorporar las tres áreas: social, psicológica y laboral. En este sentido permite desarrollar un proceso de intervención focalizado y atingente a la realidad de las personas privadas de libertad, vinculando factores de riesgo dinámicos y susceptibles de cambio a la propuesta de intervención. A raíz de lo anterior, el Sistema Concesionado ha buscado ampliar la aplicación de dicho instrumento con el fin de abarcar un porcentaje superior al 20% establecido inicialmente por gendarmería para su aplicación considerando las ventajas de dicho modelo para el sistema penitenciario.

Los programas de reinserción social que se desarrollan en los recintos concesionados, se encuentran especificados en un Programa Anual que incorpora la totalidad de actividades a realizar, estas actividades son convenidas, revisadas y aprobadas por Gendarmería de Chile quien determina la pertinencia técnica y metodológica de las propuestas. El inicio del proceso de reinserción social se desencadena con el ingreso de un individuo al establecimiento penitenciario, y se ejecuta a través de un plan de intervención personalizado que es revisado y aprobado por Gendarmería para ser desarrollado durante toda su estadía en el recinto. Este proceso garantiza una intervención permanente durante el tiempo en que un/a interno/a se encuentra cumpliendo su condena, ya que cuenta con plan de intervención, desde el momento de su ingreso, que contempla una variedad de actividades distribuidas equitativamente y orientadas a minimizar los efectos de la prisionización. Mediante estándares de control provistos en los contratos de concesión se aseguran las siguientes coberturas y prestaciones para la reinserción

social de los internos en el sistema concesionado: prestaciones educativas, atención social, atención a lactantes hijas/as de internas, atención psicológica, atención a internos que presentan adicción al consumo de drogas, capacitación laboral a internos, disposición de cupos laborales para el desempeño de funciones de manera independiente o dependiente del concesionario, actividades deportivo-recreativas y artístico-culturales.

Por otra parte, el hecho de que los Establecimientos Concesionados cuenten con un stock predeterminado de Profesionales y Técnicos especializados permite garantizar el acceso expedito y periódico de atención o apoyo técnico individualizado al 100% de los internos recluidos, estas prestaciones se hacen efectivas desde su ingreso al recinto penitenciario y se extienden periódicamente durante el tiempo de condena. En el caso de los Establecimientos Penitenciarios administrados directamente por el Estado, y según los antecedentes presentados por el INDH (2013) se evidencia que no existen instancias de evaluación psicosocial cuando un interno ingresa al recinto penitenciario, por lo tanto los internos tienen la posibilidad de acceder a los profesionales del equipo técnico una vez que están en condiciones de postular a un beneficio intrapenitenciario, lo cual demuestra que los/las internos/as no cuentan con un plan de tratamiento individual orientado a su reinserción.

En razón de lo expuesto por el INDH (2013) los Establecimientos Penitenciarios administrados directamente por el Estado (tradicionales) cuentan con programas que contienen objetivos mucho más amplios y cuya cobertura no se hace extensiva y/o homologable a la totalidad de los recintos, ellos corresponden a: a) programas de ampliación progresiva de la cobertura y prestaciones de Reinserción Social para las personas privadas de libertad (PAC), b) programa de fortalecimiento de los Consejos Técnicos y c) programa de reinserción social del Ministerio del Interior. Esta disímil forma de abordar e implementar los Programas de



Reinserción social en los establecimientos tradicionales se traduce en que el proceso de intervención no sea constante y sistemático, situación que genera que un interno pueda pasar mucho tiempo sin ningún tipo de atención. Esta condición tiende a obstaculizar el cumplimiento de un plan de reinserción social de la población penal ya que el escaso personal técnico especializado con el que se cuenta impide el desarrollo de intervenciones personalizadas, lo que genera que la cárcel tienda a definirse como un mecanismo de contención cuyo fin es el aislamiento de quienes son considerados un “peligro” para la sociedad. (Acevedo, 2004).

En el caso de los Establecimientos Penitenciarios concesionados existe una mayor planificación de las actividades de reinserción social, lo que permite preparar a los internos para su reinserción en el medio libre, capacitándolos en oficios determinados (ejecutados por entes capacitados, y todos ellos debidamente certificados) e incluso, las actividades deportivas, son preparadas, ejecutadas y supervisadas por profesionales del área; además, de ser diseñados en forma estandarizada. En el caso de las diversas modalidades de trabajo ofertadas por la sociedad concesionaria: dependiente, independiente y microempresa, se cuenta con una supervisión y orientación técnica de un equipo de terapeutas ocupacionales, un ejemplo de los logros obtenidos es la formalización de internos artesanos como microempresarios.

Complementario a lo expuesto, se evidencia la contratación formal y legal (contrato de trabajo, exámenes pre ocupacionales cuando corresponda, pago de cotizaciones, licencias médicas, vacaciones, finiquitos en presencia de Dirección del Trabajo, etc.) de la totalidad de internos que se incorporan como trabajadores dependientes de concesionario<sup>5</sup>, cuyas labores son

---

<sup>5</sup> Cabe señalar que con fecha 17-01-2014 se publica en el diario oficial el Decreto Supremo (D.S) M.O.P N° 272/13 que modifica por razones de interés público, las características de las obras y servicios que indica del contrato de

dirigidas y supervisadas por profesionales del área social al interior de cada establecimiento penitenciario concesionado, factor fundamental que otorga herramientas concretas para la integración social de los internos. Sin perjuicio de lo anterior, los criterios utilizados para distribuir a los/as reclusos/as dentro de las unidades; en contraste con el nivel de sobrepoblación existente en la mayoría de los penales, genera el contacto entre internos/as de diversos compromisos delictuales, lo cual afecta la seguridad interna y también la participación de los mismos en Talleres ofertados por el Servicio de Reinserción Social.

## **8: Conclusiones.**

Los enfoques que han caracterizado la política penitenciaria chilena, se centran en la necesidad de resolver los problemas derivados de la sobrepoblación y hacinamiento de los recintos penitenciarios; condición que genera en sí misma la vulneración sistemática de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. En este sentido la privatización de la gestión penitenciaria responde de manera efectiva a la reducción de la sobrepoblación, sin embargo no genera un impacto para reducir la alta tasa de encarcelamiento y la disminución de la reincidencia delictiva, ya que estos aspectos requieren de medidas de mayor alcance que van de la mano con reformas en el área jurídica y técnica que permitan la articulación de los distintos subsistemas por los que pasa un infractor de ley y una mejor gestión de los procesos judiciales a los cuales se ven sometidos.

---

concesión de la obra pública fiscal denominada “Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria Grupo 3” cuyo objetivo es en términos generales es aumentar la capacidad de los Establecimientos Penitenciarios que conforman dicho contrato en un 48%, es decir, de la capacidad de diseño para 5.061 internos se alcanzará una capacidad instalada para 7.490 internos. En este sentido la implementación del Programa de Densificación trae consigo la adecuación de algunos estándares contractuales, tanto en términos administrativos como en la prestación de los Servicios Penitenciarios, entre ellos establece coberturas definidas para el Servicio de Reinserción Social definiendo a lo menos una cobertura de 160 y 120 internos condenados de los recintos Valdivia y Puerto Montt se desempeñan bajo la modalidad de trabajo dependiente con “contrato legal”.

De acuerdo a los antecedentes analizados, el diseño de una política penitenciaria basada en el resguardo de derechos humanos de los privados de libertad debe necesariamente considerar a) un modelo de intervención individualizado y transversal basado en las necesidades puntuales del interno, b) la profesionalización y aumento de la dotación de funcionarios de Gendarmería, c) mejorar el sistema de clasificación interno de gendarmería con el fin de articular los programas de reinserción social con la dinámica del régimen interno de cada recinto, d) diseño e implementación de programas pos-penitenciarios que resguarden la inserción laboral, e) la sensibilización de la comunidad respecto a las materias de derechos humanos, f) perfeccionar los contratos de concesión con el fin de que puedan disponer de mecanismos de evaluación de impacto progresiva en el ámbito de reinserción social, g) fortalecer el rol de contraparte técnica de Gendarmería.

Por su parte, si bien los datos expuestos indican que en promedio los recintos penitenciarios concesionados presentan una mayor eficiencia respecto a la cobertura de población penal que las unidades tradicionales presentando en promedio un 4,12% de internos atendidos v/s un 0,7% de internos atendidos por un número mayor de unidades penales tradicionales<sup>6</sup>, la intervención de privados en la gestión penitenciaria genera una constante tensión respecto a su real impacto sobre la reincidencia delictiva, ésta última considerada como un indicador de base para medir la

---

<sup>6</sup> Los datos presentados corresponden a referencias construidas en base a la información estadística presentada por Gendarmería actualizada al 30-09-2014. En este sentido se registra un promedio 1.833 internos recluidos en los recintos concesionados cuya base se inicia con un mínimo de 1.000 internos por recinto carcelario, lo cual difiere de la disímil distribución de los recintos tradicionales que van desde 8 a 4.910 internos por recinto. Lo anterior genera a su vez una serie de deficiencias que, de acuerdo a los antecedentes presentados por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en su informe sobre Condiciones Carcelarias del año 2013, que afecta a varios de los recintos administrados directamente por el Estado, ya que presentan condiciones inadecuadas de ventilación, luminosidad y salubridad. Mientras que en el caso de los recintos concesionados son los que disponen de mejores condiciones de habitabilidad, considerando su reciente data y la obligación de mantención periódica establecida en los contratos de concesión. (INDH 2013:87).

efectividad de los programas de reinserción social y con ello el fin último de toda política penitenciaria. Sin perjuicio de lo expuesto no existe una línea de intervención que permita tanto a recintos concesionados como tradicionales aunar criterios respecto a las formas de intervención con la población penal recluida y que a su vez articule los distintos subsistemas de reclusión por los que pasa un infractor. Estas diferencias se traducen en limitantes para una buena gestión del sistema penitenciario, ya que ambas formas de administración se debaten en una lucha constante por la gestión del sistema carcelario, lo que obstaculiza por una parte la integración de los contratos concesionados a la dinámica interna de los recintos en los que predomina el criterio de seguridad impuesto por Gendarmería, lo que limita a su vez la ejecución expedita de actividades programadas v/s las facilidades que se derivan cuando un recinto es administrado en todas sus esferas por personal de Gendarmería. Asimismo se observa que la integración con la red institucional del Estado se ve facilitada por la naturaleza pública de los recintos administrados directamente por el Estado, lo que propicia la articulación con entidades como el SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo), SENAME (Servicio Nacional de Menores), SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer), entre otras entidades de relevancia.

## 9: Bibliografía.

- Acevedo Matamoros, M. (2004). El sistema penitenciario en el contexto de la política criminal actual. *Política criminal*, 105:99-105. Recuperado en 30 de agosto de 2015, de <http://www.redalyc.org/pdf/153/15310507.pdf>.
- Arriagada Gajewski, Isabel. (2013). Cárceles privadas: la superación del debate costo-beneficio. *Política criminal*, 8(15), 210-248. Recuperado en 29 de agosto de 2015, de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-33992013000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992013000100006&lng=es&tlng=es). 10.4067/S0718-33992013000100006.
- Arriagada Gajewski, Isabel. (2012). De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal. *Revista de derecho (Valdivia)*, 25(2), 9-31. Recuperado en 27 de septiembre de 2015, de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502012000200001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502012000200001&lng=es&tlng=es). 10.4067/S0718-09502012000200001.
- Arellano Quintana, J. (2003). Reforma penitenciaria: el caso del programa de concesiones en infraestructura penitenciaria en Chile. En: seminario justicia y gobernabilidad democrática del centro de estudios de justicia de las Américas y Ministerio de Justicia de Chile, Santiago de Chile, p. 6. disponible en [http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/bibliotecavirtual/doc\\_details/2097-reformapenitenciaria-el-caso-del-programa-de-concesiones-en-infraestructura-penitenciaria-en-chile](http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/bibliotecavirtual/doc_details/2097-reformapenitenciaria-el-caso-del-programa-de-concesiones-en-infraestructura-penitenciaria-en-chile) [Última visita realizada el 27 de septiembre de 2015].
- Carraza, E (2012) "Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?" en Anuario de Derechos Humanos 2012. Disponible en <http://www.anuariodh.uchile.cl>.
- Carnevali R, Raúl, & Maldonado F, Francisco. (2013). El tratamiento penitenciario en Chile: especial atención a problemas de constitucionalidad. *Ius et Praxis*, 19(2), 384-418. Recuperado en 23 de octubre de 2015, de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122013000200012&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122013000200012&lng=es&tlng=es). 10.4067/S0718-00122013000200012.
- León León, M. (2008). Documentos para la historia de las prisiones en Chile en el siglo XX (1911-1965). *Revista Chilena de Historia del Derecho*, 0 (20). doi:10.5354/0719-5451.2008.5376.
- Matthews, Roger. (2011). Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica. *Política criminal*, 6(12), 296-338. Recuperado en 29 de agosto de 2015, de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-33992011000200003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992011000200003&lng=es&tlng=es). 10.4067/S0718-33992011000200003.

- Francisco Ganga Contreras y Patricio Valdivieso Fernández, « Rol del Estado frente al tema de la cárcel y los derechos humanos como construcciones culturales », Polis [En línea], 41 | 2015, Publicado el 20 septiembre 2015, consultado el 25 octubre 2015. URL: <http://polis.revues.org/11074>.
- Tijoux, María Emilia (2011) “Infierno en la torre5: Reflexiones sobre la cárcel en Chile” en: Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad - RELACES. N°5. Año 3. Abril-Julio de 2011. Córdoba. ISSN: 1852.8759. pp. 39-49. Disponible en: <http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/118/74>.
- Bringas, Carolina, Rodríguez, Francisco Javier, Gutiérrez, Eduardo, Pérez-Sánchez, Beatriz. Socialización e Historia Penitenciaria Revista Iberoamericana de Psicología y Salud [en línea] 2010, 1 (Enero-Sin mes) : [Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=245116411008>> ISSN 2171-2069
- Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2014). “La medición de la reincidencia y sus implicancias en la política criminal”.
- Gendarmería de Chile. (2013). “*La reincidencia: un desafío para la gestión del sistema penitenciario chileno y las políticas públicas; Estudio de Reincidencia de individuos egresados el año 2010*”. Recuperado de [http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estudio\\_reincidencia/ESTUDIO\\_REINCIDENCIA\\_GENCHI\\_2013.pdf](http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estudio_reincidencia/ESTUDIO_REINCIDENCIA_GENCHI_2013.pdf).
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2013). “*Estudio de las condiciones carcelarias en Chile. Diagnóstico del cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos*”. Recuperado de <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2014/03/m15861-estudio-de-las-condiciones-carcelarias.pdf>
- Reglamento de Establecimientos Penitenciarios. Decreto Supremo N°518 de 22 de mayo de 1998, publicado en el diario oficial de 21 de agosto de 1998 y Decreto Supremo N° 1248 de 10 de noviembre de 2005, publicado en el diario oficial de 3 de abril de 2006.
- Ley Orgánica N° 20.603 de 27 de diciembre de 2013 de Penas Sustitutivas a la Reclusión que modificó la Ley N°18.216 de Medidas Alternativas a la Reclusión vigente desde el año 1983. Poder Legislativo de Chile.