



***“Programas de rehabilitación y reinserción de los sistemas de cárceles  
concesionadas y estatales”***

**KATHERINE GEORGINA OLIVERI ASTORGA**

SANTIAGO DE CHILE  
Noviembre, 2011

## **RESEÑA DEL AUTOR**

---

Trabajadora Social, Magíster© en Gestión y Políticas Públicas & Postítulo en Estudios de la Familia, orientada hacia el área comunitaria y familiar, principalmente en seguridad ciudadana y delincuencia.

Se ha desempeñado profesionalmente en Centros de Reinserción Social (CRS) y unidades penales de Gendarmería de Chile. Conjuntamente ha trabajado en unidades académicas como docente de cursos de evaluación de proyectos sociales y talleres de práctica. Al mismo tiempo, cuenta con conocimientos en investigaciones con técnicas cualitativas, sistematización e intervenciones en materia de infancia y reinserción social de población condenada.

## **RESUMEN**

---

Este es un trabajo comparativo que analizó dos experiencias de sistemas de cárceles estatales y concesionadas, Centro Penitenciario Valparaíso y Rancagua, respectivamente; respecto a la oferta programática en rehabilitación y reinserción social. En este contexto, surgió como interrogante ¿la conveniencia de dejar en manos de privados la rehabilitación de los encarcelados, cuando esta es una responsabilidad del sector público? También se señaló que la implementación de programas de rehabilitación al interior de cárceles concesionadas, mejoran la calidad de vida de los internos a través de cursos de capacitación y escuela para que puedan finalizar su educación. Sin embargo, se desconocen evaluaciones que señalen si ha mejorado la calidad de los servicios entregados por el concesionario o si realmente aumentan las posibilidades de rehabilitación y reinserción de las personas privadas de libertad. Este trabajo contribuyó a aclarar estos aspectos.

De esta manera, los distintos actores involucrados en la oferta programática de reinserción social, coinciden que es difícil realizar un juicio si respecto a si posible dejar en privados la labor de asistencia de Gendarmería. Sin embargo, la mayoría coinciden en la posibilidad de concesionar las labores de atención, donde se ha demostrado que la empresa privada es más eficiente en la entrega de los servicios que Gendarmería, permitiendo cumplir con estándares que aseguran las condiciones mínimas de habitabilidad de una persona condenada. Respecto a la oferta programática en reinserción social, se indicó que la alta rotación de los profesionales en las unidades concesionadas, dificulta la consolidación de los equipos técnicos y las intervenciones psico-sociales con la población penal, situación que se ha atenuado este último año, al menos en el Complejo Penitenciario de Rancagua.

Como se indicó, a pesar de no existir evaluaciones de resultado e impacto de la oferta en reinserción social, se reconoce la necesidad de profesionales altamente especializados y el aumentó de éstos. Pero como es de conocimiento público, hoy el presupuesto en materia de reinserción social es exiguo, por lo tanto, se sugiere inyectar mayores recursos económicos al servicio público, a fin de acrecentar la dotación de profesionales, mejorar sus competencias y potenciar la expertiz adquirida durante los años trabajados en el servicio. No obstante, de manera paralela se requiere de una institución que supervise y monitoree el cumplimiento de la provisión de servicios penitenciarios y reinserción social entregados por las unidades tradicionales a la población penal.

## I INTRODUCCIÓN

Cuando una persona comete un delito, y es procesada y condenada por los Tribunales de Justicia, pierde su derecho a permanecer en libertad, cumpliendo un determinado período de reclusión en algún establecimiento penitenciario del país.

Sobre el universo de personas privadas de libertad en Chile, independiente de su calidad procesal, se ha encomendado a Gendarmería de Chile la labor de vigilar, asistir y atender a los reclusos, asumiendo que, hoy, la tarea fundamental es la rehabilitación y reinserción de éstos.

Actualmente, la población penal imputada o condenada, puede residir en unidades tradicionales o concesionadas, por tanto, tener distintas condiciones de habitabilidad y acceso diferente a la oferta en reinserción social, no obstante, no existen evaluaciones que muestren diferencias en ambas modalidades. De esta manera, el objetivo general de este estudio, consistió en *“Comparar la oferta programática en rehabilitación y reinserción social entre el sistema de cárceles tradicional y concesionada, en los Complejos Penitenciarios Valparaíso y Rancagua”*.

El enfoque metodológico constituyó la realización de un Estudio de Caso, se utilizaron fuentes de información primarias, con entrevistas semi-estructuradas, complementándose con el análisis y elaboración de estadísticas de la población interna, según establecimiento penitenciario. El análisis de la información obtenida se realizó, a través de un análisis de contenido, que pretendió conducir a una descripción e interpretación fundada del contenido manifiesto, expresado por los entrevistados.

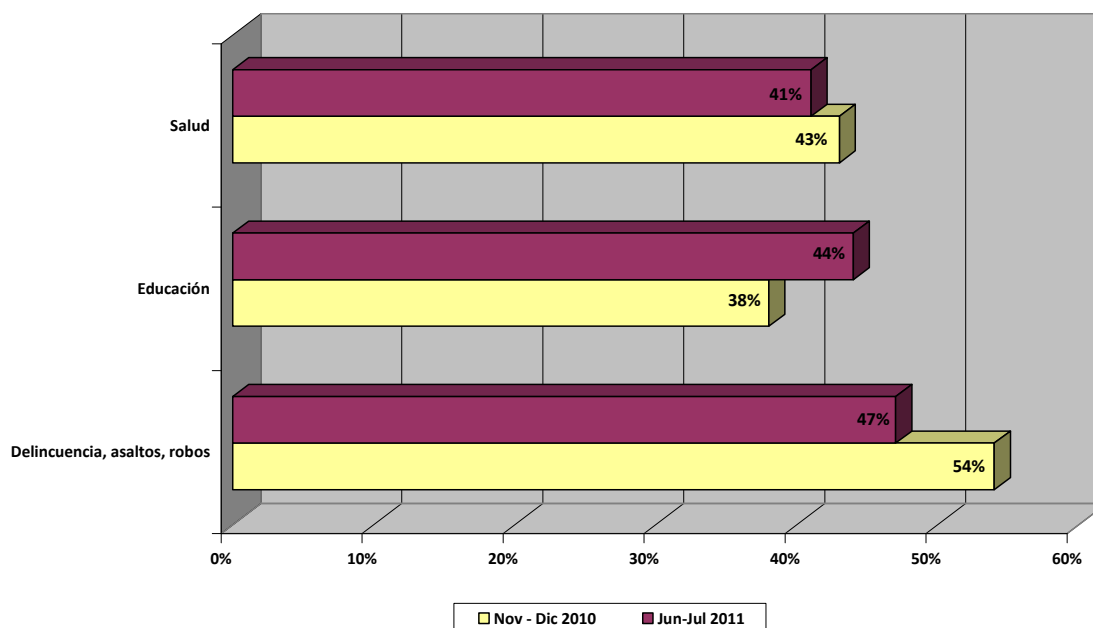
Por último, la estructura de la investigación consta de tres capítulos. El primero da cuenta del panorama general de la seguridad ciudadana en Chile, luego de ello se realizó un análisis histórico en la evolución de las políticas públicas en la materia. El tercer capítulo busco analizar la oferta programática en materia de rehabilitación y reinserción en ambos sistemas; por último, se presentan las conclusiones del estudio.

## II SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE

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

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

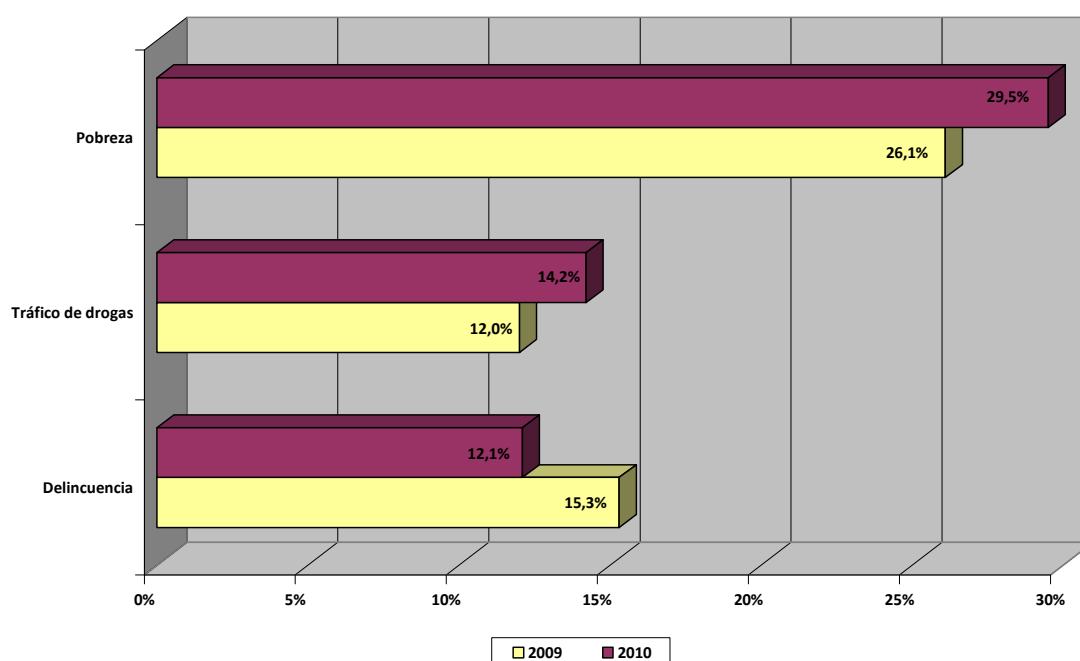
Gráfico 1: Principales preocupaciones de la población según encuesta CEP



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

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

Gráfico 2: Principales preocupaciones de la población según ENUSC



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

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

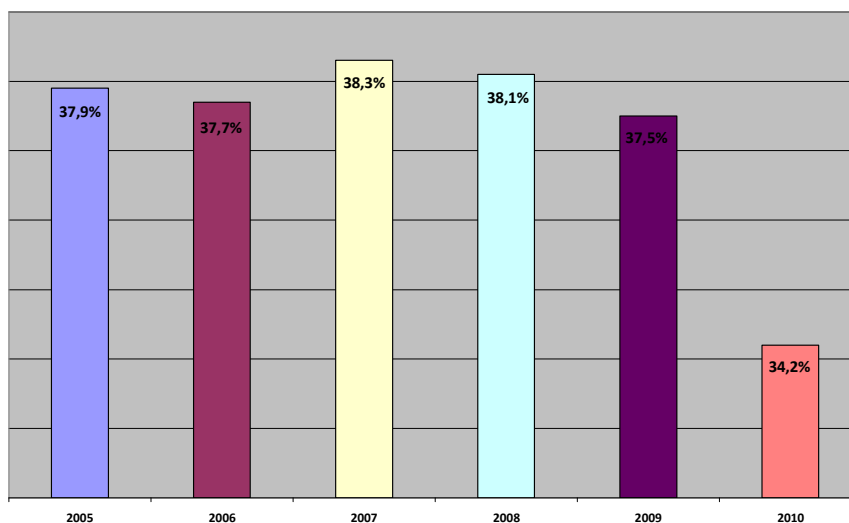
## II.I VICTIMIZACIÓN E INSEGURIDAD

Actualmente, el indicador utilizado internacionalmente para medir la actividad delictiva son las encuestas de victimización. Chile posee dos fuentes de información: Índice de Paz Ciudadana – Adimark Gfk<sup>1</sup> y la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana<sup>2</sup>, ambas permiten complementar la información para observar la evolución de la victimización. Según datos de la primera, se observa una disminución significativa de la victimización por los delitos de robos e intentos de robo, entre los años 2009 – 2010 desde 37,5% a 34,2%. Según Paz Ciudadana, en su informe Balance de la delincuencia 2010, esta medición revela una reducción de 9,8% entre los años 2005 y 2010.

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

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

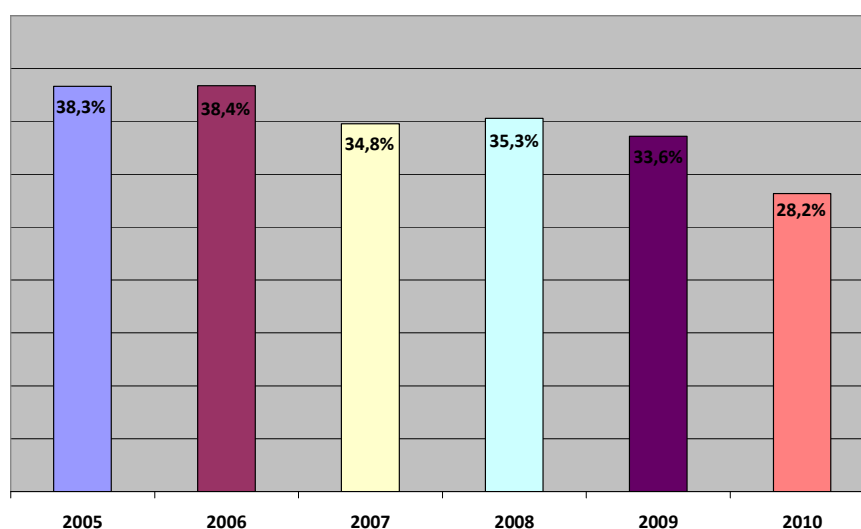
Gráfico 3: Porcentaje de hogares víctimas 2005-2010



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

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

Gráfico 4: Porcentaje de Hogares Victimizados 2005 -2010



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

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

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

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

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

Tabla 1: Evolución de la relación temor y victimización.

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

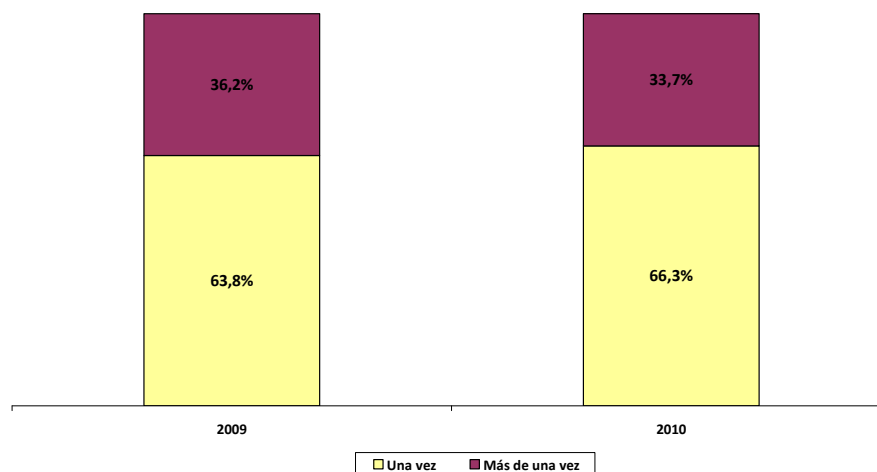
Fuente: Balance de la delincuencia 2010. Fundación Paz Ciudadana, Mayo 2011

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

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

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

Gráfico 5: Porcentaje de hogares revictimizados 2009 – 2010



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

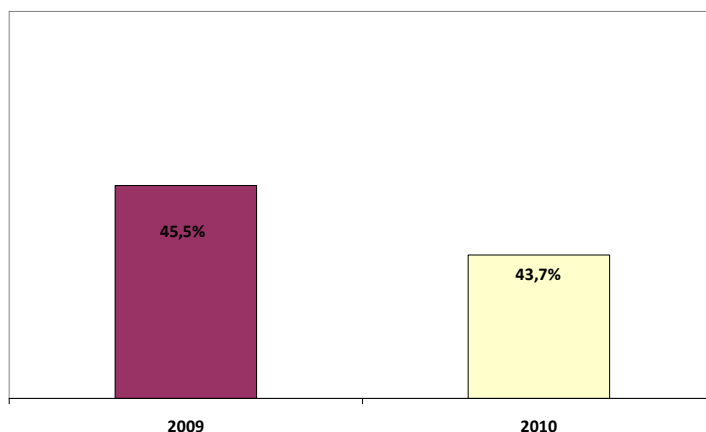
## II.II EVOLUCIÓN DE LA DENUNCIA

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

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



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



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

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

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

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

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

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

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

Tabla 3: Tasa de casos policiales por DMCS

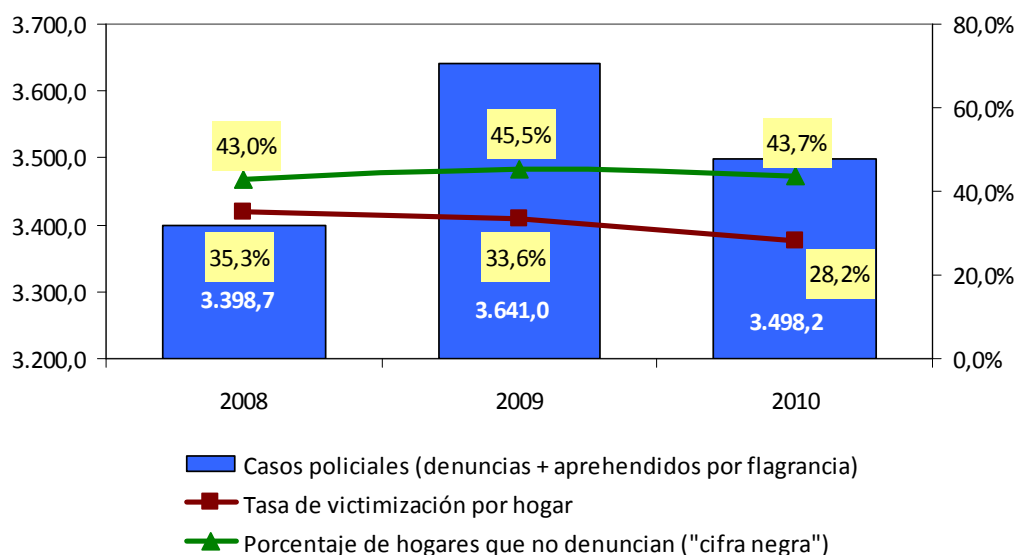
2005	2006	2007	2008	2009	2010	%Var. 09' - 10'
3.077,2	3.075,1	3.324,9	3.398,7	3.641,0	3.498,2	-3,9

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

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

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

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

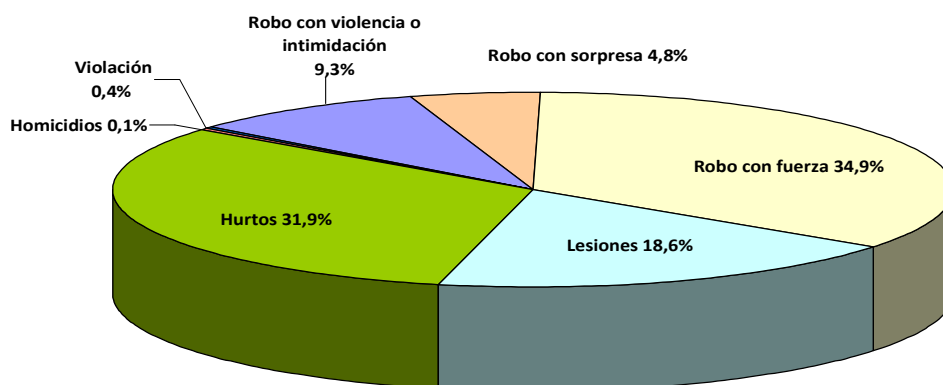


Fuente: Balance de la delincuencia 2010. Fundación Paz Ciudadana, Mayo 2011

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

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

Gráfico 8: Distribución de los Casos Policiales por DMSC



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

### II.III DIAGNÓSTICO POBLACIÓN PENAL

Chile es el país con mayor cantidad de reclusos por cada 100.000 habitantes del Cono Sur<sup>4</sup> (Dammert, L., González, P., Montt, C., Salazar, F., 2010). Así, el sistema penal, se ha caracterizado, en primer lugar, por un incremento constante de la población penal, principalmente por la orientación represiva-policiva de las acciones públicas y por lo tanto, la utilización de la pena privativa de libertad como medio para la resolución de conflictos judiciales. En segundo lugar, dado los niveles de hacinamiento en cárceles las acciones en materias de rehabilitación y reinserción de los internos se ven restringidas.

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

Tanto al subsistema semiabierto como abierto sólo acceden los individuos condenados. Respecto al primero, los internos residen en Centros de Educación y Trabajo (CET), donde acceden a capacitaciones y trabajos remunerados, con el objetivo de prepararlos para enfrentar

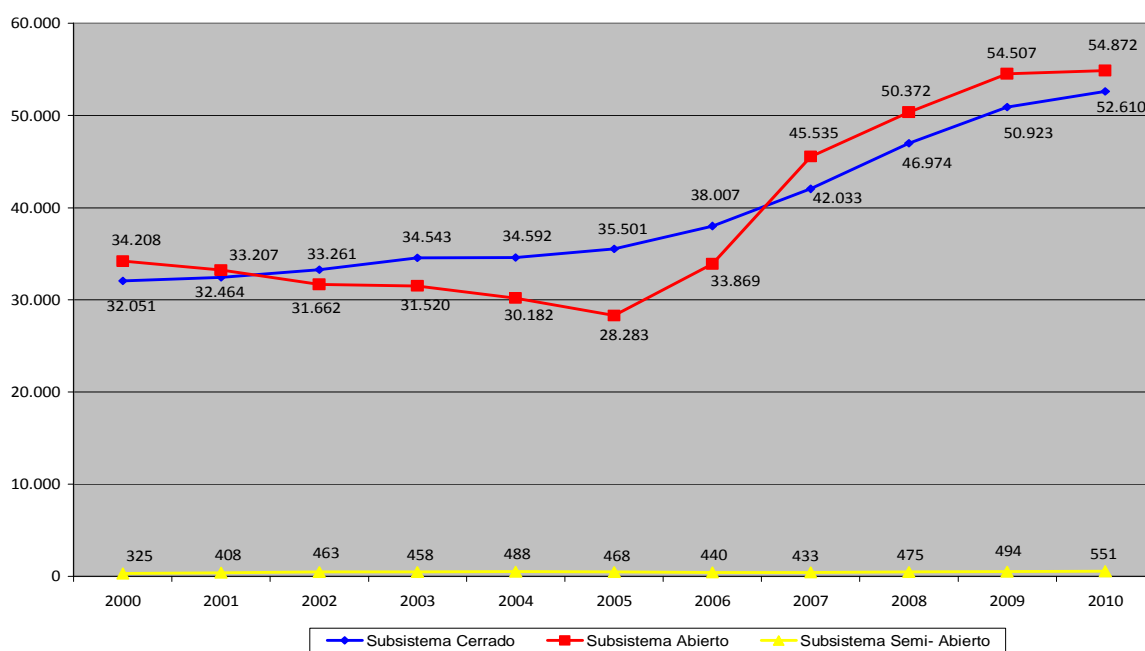
<sup>4</sup> Según los datos analizados, Chile presentó un aumento al 2008 (310,7) del 38% en las tasas de población penitenciaria cada 100.000 mil habitantes, respecto al año 2000 (225).

su reinserción socio – laboral cuando egresan del sistema. A diciembre del 2010, sólo el 0,51% (551) de los individuos condenados acceden a este tipo de régimen (Gendarmería de Chile, 2010).

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

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

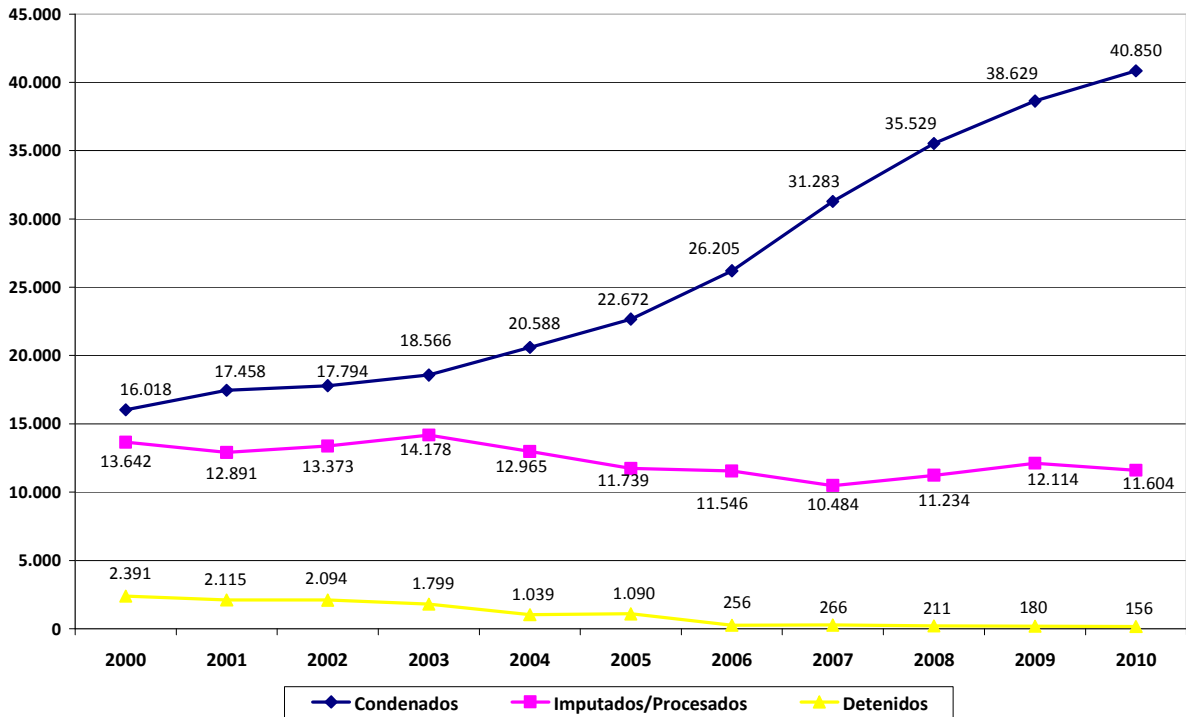
Gráfico 9: Evolución de la Población Penitenciaria según Subsistemas 2000-2010



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

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

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



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

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

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

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

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

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

Respecto al aumento sostenido de la población penal en el subsistema cerrado, el Consejo para la Reforma Penitenciaria (2010: 23) señala que podría ser explicado “en parte por la instalación de la Reforma Procesal Penal<sup>5</sup> en todo el país a partir de 2005 y por la promulgación de una serie de leyes tendientes a incentivar los mecanismos de autoincriminación, acelerando los procesos, obteniendo condenas rápidamente, modificando el régimen de medidas cautelares, facilitando la aplicación de la prisión preventiva y endureciendo las penas respecto de ciertos delitos”.

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

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

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

El juicio oral y público permite que el proceso judicial sea, en primera instancia, más transparente: los juicios que se llevaban a puerta cerrada ahora pueden ser presenciados por cualquier ciudadano para que sea testigo de la administración de justicia. Se establece también que el juicio debe ser único: en una sola audiencia deben exhibirse las pruebas, presentarse los argumentos y darse el fallo. Además el juicio oral hace que la relación entre el imputado, la víctima y el juez sea directa, sin necesidad de actuarios, diligencias por escrito ni intermediarios de ninguna clase.

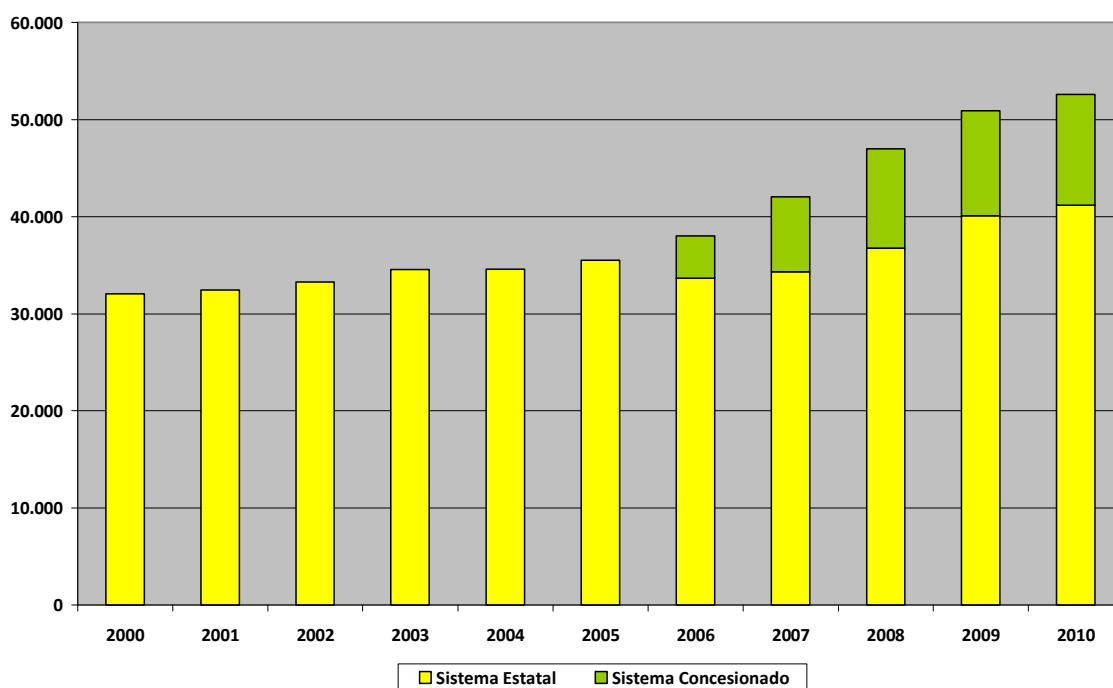
La celeridad también se expresa en que, como alternativas a un fallo condenatorio, existe la posibilidad de que las partes lleguen a un acuerdo reparatorio o que el juez dicte la suspensión del procedimiento bajo condiciones impuestas al acusado. También existen procedimientos simplificados para delitos leves.

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

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

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

Gráfico 11: Evolución población penitenciaria 2000 – 2010 según sistema



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

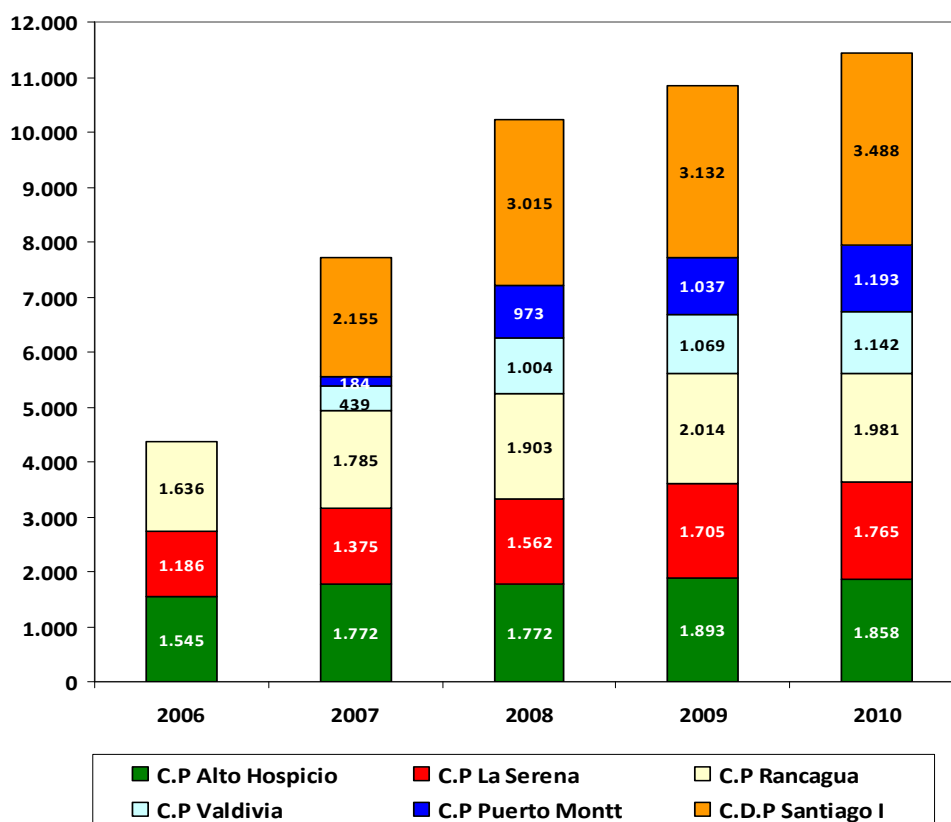
A diciembre del 2010, 11.427 reclusos residen en los penales concesionados contemplados en el Programa de Infraestructura Penitenciaria. Esta población penal se distribuye entre el “Grupo 1” y “Grupo 3”, el primero compuesto por los Centros de Cumplimiento (C.P) Alto Hospicio, La Serena y Rancagua, que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

Como se observa en el gráfico 12, entre los años 2006 – 2010, hay un aumento sostenido en el ingreso de penados a este nuevo sistema. Los Centros Penitenciarios Alto Hospicio, La Serena y Rancagua, desde sus inicios presentan una evolución constante en su población penal. Respecto

a las unidades concesionadas del “Grupo 3”, el C.P Valdivia inicia su funcionamiento sólo con 439 internos, aumentando a más del doble (1.004) en su segundo año, número de población que se ha mantenido relativamente constante a la fecha. Por otra parte, la unidad penal de Puerto Montt en el año 2008 quintuplico la población respecto al 2007 (184), sin embargo, desde el 2009 a diciembre del 2010 los ingresos se mantuvieron estables.

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

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



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

Por último, a pesar de la implementación de las cárceles concesionadas, existe una sobrepoblación penal promedio de 48,8 por ciento en el sistema. Cabe mencionar que hoy en día sólo seis de los 10 recintos programados se encuentran en operaciones, por lo tanto sólo 21,7% de la población penal esta recluida en unidades penales concesionadas. El 78,3% restante se encuentra en el sistema tradicional, el cual en algunas regiones del país presenta situaciones críticas de hacinamiento, tales como: Arica y Parinacota, Atacama y Valparaíso, que tienen una



cantidad de reclusos que supera las plazas carcelarias en 102,9; 129 y 104,1 por ciento, respectivamente. A esta situación se añade las consecuencias del terremoto de febrero de 2010, situación que aumento el problema mencionado, principalmente por la inutilización de algunos recintos provocando el traslado de internos a otras cárceles (Maldonado, M., 2010).

Cuadro 1: Relación entre la capacidad según diseño y la población penal a diciembre 2010<sup>6</sup>

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

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

Así, según las estadísticas de Gendarmería a diciembre del 2010, permiten constatar que la sobrepoblación de personas en el subsistema cerrado de cárceles es de 17.252.

### III EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD CIUDADANA

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

Según Meny & Thoenig (1992) la política pública es un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico (...) no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente, pues existe un marco más general en el que se integran ese acto, éstos son la expresión de finalidades y de preferencias que el decidor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir (...) se movilizan recursos para generar resultados o productos (...) La actividad pública procede de la naturaleza

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

autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental, éste posee una legitimidad que es la autoridad legal. Por último, el autor señala que una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.

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

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

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

Para ilustrar mejor las acciones públicas en esta materia, este capítulo explicitará y analizará las decisiones y acuerdos programáticos del amplio espectro de actores que han participado en acciones de política pública en materia de seguridad, desde el período de redemocratización<sup>7</sup> de Chile hasta la actualidad.

---

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

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

	Patricio Aylwin 1990 - 1994	Eduardo Frei 1995-1999	Ricardo Lagos 2000 - 2006	Michelle Bachelet 2006 - 2010	Sebastián Piñera 2010 a la fecha
	Periodo de consolidación democrática y reformas constitucionales	Modernización área Justicia e incorporación de la comunidad en materia delictiva	Seguridad Ciudadana como enfoque central para enfrentar la delincuencia	Fortalecimiento de enfoque de Seguridad Ciudadana para combatir la delincuencia	Participación ciudadana, como eje para articular la defensa ciudadana frente a la amenaza y el riesgo de la delincuencia.
<b>HITOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ratificación de los tratados sobre derechos humanos.</li> <li>* Modificaciones normativas-legales instauradas en dictadura.</li> <li>* Modernización de la gestión policial.</li> <li>* Creación por Decreto Supremo del Consejo Coordinador de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio del Interior.</li> <li>* Creación Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Primera medida: "Seguridad Compartida"</li> <li>* Cambio de estrategia: "Plan Cuadrante" constituido por el "Plan de Seguridad Vecinal Integral", Plan Estratégico de Control Delincuencial Selectivo, entre otros.</li> <li>* Nuevo Plan Antidelincuencia (1998).</li> <li>* Creación del Consejo Metropolitano de Seguridad.</li> <li>* Continuidad de la modernización institucional de Carabineros e Investigaciones.</li> <li>* Modificaciones legales en penalización de delitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Orientación hacia tres grandes tareas: participación comunitaria, prioridades legislativas y gestión policial.</li> <li>* Consolidación de reformas judiciales.</li> <li>* Implementación: "Plan Comuna Segura".</li> <li>* Creación de la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior.</li> <li>* Creación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.</li> <li>* Reformas a la ley de drogas (continuidad gobierno anterior).</li> <li>* Continuidad y perfeccionamiento: "Plan Cuadrante".</li> <li>* En el 2003 se comienza a elaborar la Encuesta Nacional Urbana de Victimización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Propuesta creación Ministerio de Seguridad Pública.</li> <li>* Implementación Estrategia Nacional de Seguridad Pública.</li> <li>* Impulsa modificaciones a ley de Medidas Alternativas a la Reclusión (18.216).</li> <li>* Continuidad y aumento de cobertura: "Plan Cuadrante".</li> <li>* Continuidad Plan Comuna Segura con el nombre de Programa de Seguridad Pública y Consejos de Seguridad Comunales.</li> <li>* Consejo para la Reforma Penitenciaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Diseño e implementación Plan Chile Seguro.</li> <li>* Implementación de Tribunales de Justicia Vecinal.</li> <li>* Nueva institucionalidad de Ministerio del Interior y Seguridad Pública.</li> <li>* Creación de la Subsecretaría de Prevención del delito.</li> <li>* Continuidad en reforma a la ley de Medidas Alternativas a la Reclusión (18.216).</li> <li>* Implementación Programa Vida Sana.</li> <li>* Implementación Programa Vida Nueva.</li> <li>* Ampliación Plan Cuadrante.</li> <li>* Implementación del Centro Estratégico de Análisis del Delito.</li> <li>* Implementación Barrio en Paz residencial y comercial</li> </ul>
<b>POLICIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Aumento del presupuesto a Carabineros e Investigaciones</li> <li>* Creación de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Incremento dotación carabineros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Incremento presupuesto a Carabineros e Investigaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Fortalecimiento policías, carabineros e investigaciones, entregando mayores recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Aumento de la dotación de carabineros y detectives, fortaleciendo su accionar.</li> </ul>
<b>PENITENCIARIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Plan de Readaptación y reintegración social de los reclusos</li> <li>* Reparaciones y nuevas construcciones de recintos carcelarios.</li> <li>* Aumento planta de Gendarmería.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Construcción de 120 mil m2 de recintos penitenciarios.</li> <li>* Aumento del personal técnico profesional.</li> <li>* Nuevo Reglamento Penitenciario.</li> <li>* Ejecución Programa "Conozca a su hijo".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Acentuar segregación entre primerizos y aquellos más peligrosos.</li> <li>* Programa concesiones carcelarias.</li> <li>* Implementación Programa "Hoy es mi Tiempo".</li> <li>* Programa de rehabilitación y reinserción social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Continuación en la construcción de cárceles concesionadas.</li> <li>* Propuesta de incorporación de nuevas tecnologías (brazalete electrónico).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Plan para mejorar las condiciones indignas en las cárceles.</li> <li>* Aumento en la dotación de efectivos de Gendarmería.</li> <li>* Aprobación del manual de porcedimiento de toma de muestra biológica de ADN, en establecimiento penitenciario.</li> <li>* Recuperación de baños y luminarias a nivel nacional.</li> <li>* Mejorar sistema de visitas a nivel nacional.</li> <li>* Mantención grupos generadores a nivel nacional.</li> <li>* Obras de habilitación en unidades penales afectadas por el terremoto.</li> </ul>
<b>JUDICIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Creación de 22 Juzgados de letras.</li> <li>* Proyecto ley para crear 20 juzgados y 4 salas de Corte de Apelaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Inicio Reforma Procesal Penal.</li> <li>* Modernización de Corporaciones de Asistencia Judicial.</li> <li>* Instalación de más de 50 tribunales, creación de 7 juzgados y una sala de Corte de Apelaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Finalización de la implementación de Reforma Procesal Penal.</li> <li>* Promulgación de Ley de Responsabilidad Penal Juvenil.</li> <li>* Entran en funcionamiento los nuevos Tribunales de Familia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Entra en vigencia la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil.</li> <li>* Creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Aprobación para legislar sobre reforma constitucional que establece la obligación de otorgar defensa penal y asesoría jurídica a las víctimas de delitos.</li> </ul>
	Establecimiento de Bases burocrático -estructurales para guiar un plan integral de Seguridad Ciudadana.	Acciones principalmente de carácter administrativo - legal, con objeto de crear organismos eficientes y responsables para su aplicación.	Consolidación e implementación de reformas técnicas - administrativas en materia seguridad ciudadana.	Establecimiento de bases más democráticas e inclusivas para la ciudadanía, enfatizando el Sistema de Protección Social.	Acciones con énfasis en el control y punición en materia delictual.

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

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

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

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

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

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

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

Respecto a las acciones públicas desarrolladas por la administración de Ricardo Lagos, destaca la creación de la División de Seguridad Pública bajo el alero de la Subsecretaría del Interior; la implementación de la Encuesta Nacional Urbana de Victimización, que permite entregar información sobre el temor y la inseguridad. Simultáneamente, se impulsaron reformas legales respecto al uso y porte de armas, control de drogas, violencia intrafamiliar y la ley de Responsabilidad Penal Juvenil, entre 14 y 18 años.

Conjuntamente, en materia penitenciaria, el diagnóstico de escasa infraestructura penitenciaria y su nula influencia en la capacidad de rehabilitar a los internos, llevó al gobierno a impulsar el Programa de Inversión en Infraestructura Penitenciaria<sup>8</sup>, el cual presentó los siguientes objetivos:

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

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

De acuerdo al diseño del Programa intervienen tres actores: Gendarmería de Chile (a través de la Unidad de Concesiones), Ministerio de Obras Públicas (a través de la Inspección Fiscal de la infraestructura en Explotación) y la sociedad concesionaria<sup>9</sup>.

---

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

<sup>9</sup> BAS S.A y Compass Group son los conglomerados de empresas que se encargan de la explotación de los recintos concesionados. BAS S.A., consorcio a cargo de la mayor parte de los penales concesionados actualmente en actividades, ha encomendado la labor de operador en estos recintos a la empresa Siges Chile S.A., especialista mundial en administración de servicios carcelarios, pertenecientes al grupo Sodexho.

Cuadro 2: Aspectos y actores responsables

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

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

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

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

### **Ventajas y desventajas del Modelo Mixto Público – Privado**

Según OEA (2008:4) este modelo ha presentado tanto ventajas como desventajas en su diseño e implementación. Respecto a las primeras, se observan supuestos positivos, pues no existen estudios ni evaluaciones en el país que permitan identificar las ventajas del sistema concesionado:

- a) Producto de la falta de recursos por parte del Estado el sistema de concesiones se vio como una forma para responder de manera inmediata al problema del hacinamiento.
- b) Transcurridos lo 20 años, tiempo que dura la concesión, el Estado contará con establecimientos penitenciarios mejores construidos y mantenidos.
- c) Permitirá descongestionar los antiguos establecimientos penitenciarios que están en condiciones deplorables.
- d) Optimizaran la seguridad de los recintos y mejoraran los programas de intervención, principalmente aquellos dirigidos a la reinserción social.

- e) Las concesiones han permitido mejorar el sistema de tele- vigilancia, reduciendo el contacto y aumentando la seguridad del personal (OEA, 2008: 4).
- f) Según Gendarmería (2011), el sistema mixto ha resultado más económico que el público.

Cuadro 3: Costo por interno según sistema carcelario

	Total Programa 01 \$	Total Programa 02 \$	Total \$	Gasto mensual por interno \$
Unidades Subsistema Cerrado Tradicional	146.786.127.220	2.822.104.484	149.608.231.705	284.461
Unidades Subsistema Cerrado Concesionado	29.506.740.328	0	29.506.740.328	209.232

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

Respecto a las desventajas visualizadas, un estudio del CESC (2009:9) señala:

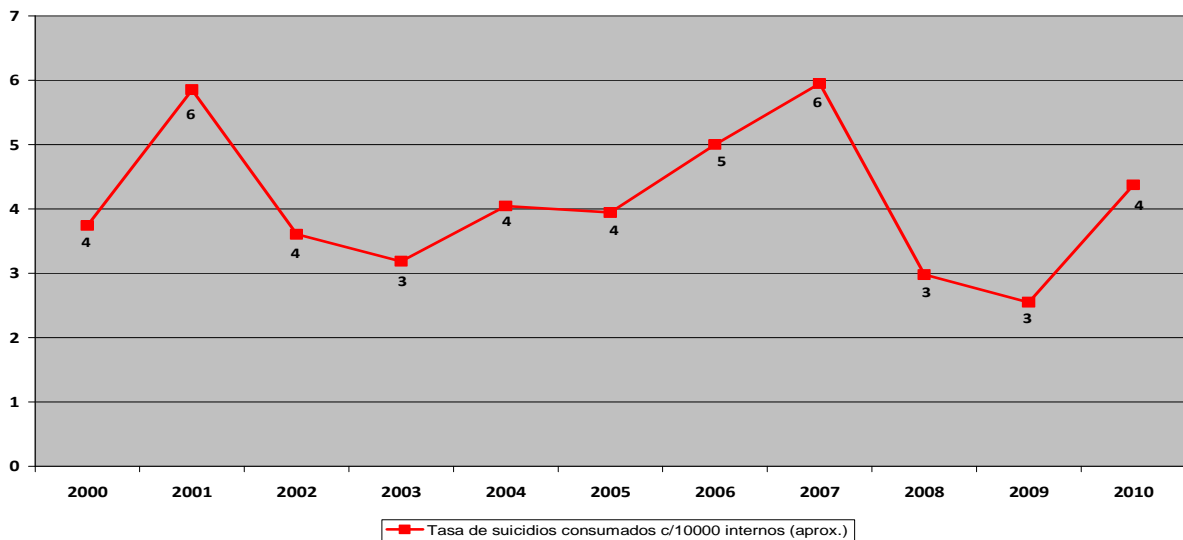
- a) Incumplimientos por parte de las concesionarias, respecto de los plazos y de la calidad de construcción de los recintos, conllevando millonarias pérdidas para el Estado, a causa de contratos que no cautelaban correctamente el interés fiscal.
- b) Si bien uno de los objetivos del sistema era disminuir el hacinamiento, se produce una paradoja cuando en el año 2009 el Estado debió cancelar una multa al concesionario del Centro de Detención Preventiva Santiago I, producto de la sobrepoblación que se produjo a fines del 2008.
- c) Se desconocen evaluaciones que señalen si ha mejorado la calidad de los servicios entregados por el concesionario o si realmente aumentan las posibilidades de rehabilitación y reintegración de las personas privadas de libertad.
- d) Por último, indican que la implementación del sistema concesionado no consideró las pautas de interacción informales, las que actuaban como soporte emocional a la privación de libertad de los internos, observándose un aumento en la tasa de suicidios, ocurriendo 19 casos en el año 2006, cifra que aumentó a 25 en el siguiente año, ambas cifras coinciden con la entrada en funcionamiento de los recintos penitenciarios Santiago I y Rancagua (Escobar, 2008, citado en Debates Penitenciarios, 2009). No obstante, es relevante manifestar que el aumento en los suicidios no puede ser sólo atribuible al inicio de las unidades penales concesionadas, ya que al analizar la evolución de estos cada 10.000 internos en conjunto con el incremento sostenido de la población penal entre 2000 – 2010, se visualiza una tasa de suicidios constante durante estos 10 años, esto se observa en el cuadro 4 y gráfico 13.

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

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

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

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



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

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

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



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

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

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

El documento final estableció los lineamientos centrales y la programación de la política pública en seguridad durante el período 2006-2010, organizado en los siguientes ejes de acción: Institucionalización; Información; Prevención; Control y Sanción; Rehabilitación y Reinserción Social y, Asistencia a Víctimas<sup>10</sup>. Los dos últimos ejes son agregados a la Estrategia Nacional, pues no estaban contemplados en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

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

Cuadro 5: Cumplimiento de Metas por eje al 31 de diciembre del 2008

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

Fuente: Ministerio del Interior, Cuenta Pública ENSP 2008.

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

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

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

Para el logro de ambas metas, el plan contempla un conjunto de acciones a desarrollar en el período 2010-2014, las que ha sido agrupadas en cinco ejes de acción: Prevenir, Proteger, Sancionar, Apoyar y Rehabilitar. Además se plantean dos ejes transversales relacionados con la ejecución a nivel territorial y la gestión de la información<sup>11</sup>. En estos ejes se insertan la implementación del programa Barrio en Paz y la creación del Centro Estratégico del Análisis del Delito. (Ministerio del Interior y Seguridad Pública; 2011 [En línea]).

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

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

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

---

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

## **IV ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL**

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

### **IV.1 ÁMBITOS CRÍTICOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El problema señalado anteriormente, se deriva principalmente de la falta de recursos, el presupuesto de Gendarmería del Programa 02: Rehabilitación y Reinserción Social, equivale a \$7.479.643, representando el 3,1% del total, \$244.306.921, asignado a Gendarmería (Dipres: 2011). No obstante, esta es una cifra "negra" pues no considera todo el gasto en personal asociado a la reinserción, según lo expuesto por la ex Sub – Directora Técnica, Paula Espinoza, el porcentaje asciende a 10% al considerar todos los profesionales.

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

*“el 21% del personal de Gendarmería está dedicado a labores vinculadas a rehabilitación. En efecto, al 31 de diciembre de 2009, la dotación efectiva era de 14.186 funcionarios. De éstos, 714 son Oficiales y 10.335 son gendarmes, mientras que el personal civil asciende a 3.137, de los cuales 874 están en calidad de planta, 1.923 en contrata y 340 a honorarios. Al respecto es necesario tener presente que del personal civil señalado, no todos realizan labores de trato directo con la población condenada, pues parte de ellos están destinados a tareas de apoyo de la Dirección Nacional y Direcciones Regionales”* (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010:32).

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

En este contexto, el 15 de octubre del 2010 el Ministerio de Justicia presentó 11 medidas para mejorar las condiciones de habitabilidad, higiene, alimentación y seguridad en las cárceles. Esto se traduce en que cada interno que reside en un establecimiento penitenciario tenga literas, un colchón, una frazada; reciban su ración y comida caliente; mejorar condiciones de iluminación e higiene; aumentar las horas de desencierro; mejorar el sistema de registro de internos y las condiciones de recepción de las visitas; asegurar atención médica en emergencias; potenciar la asistencia espiritual de la iglesia evangélica y católica; condiciones óptimas el día de egreso; reforzar la rehabilitación a través de la ocupación plena de los Centros de Educación y Trabajo, y seguridad al interior de los penales (Bulnes, F; 2010)<sup>12</sup>.

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

#### **IV.II MODELO GENERAL DE TRATAMIENTO PENITENCIARIO**

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

*“Toda persona privada de libertad será igual ante la ley, y tendrá derecho a igual protección de la ley y de los tribunales de justicia (...) a conservar sus garantías fundamentales y ejercer sus*

---

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

*derechos, a excepción de aquellos cuyo ejercicio esté limitado o restringido temporalmente, por disposición de la ley, y por razones inherentes a su condición de personas privadas de libertad” (CIDH; Resolución 1/08: Principio II).*

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

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

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

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

La política institucional postula que los esfuerzos en reinserción social deben focalizarse en poblaciones de condenados a quienes les reste poco tiempo para postular a beneficios de salida al medio libre, o bien para cumplir su condena, a objeto de entregarles herramientas en materia de competencia social y capacitación laboral que faciliten su inserción social y eviten futuras reincidencias.

Actualmente, se busca dar un giro en la población objetivo en materia de reinserción, orientándose a internos condenados con un alto o moderado nivel de compromiso delictual, basando su intervención en el Modelo de Riesgo, Necesidad y Responsividad de Andrews y Bonta<sup>13</sup>. El principio de riesgo refiere que aquellos individuos con mayor peligro en factores estáticos históricos y personales, necesitan de intervenciones más intensas. El segundo principio asociado a factores dinámicos relacionados directamente con la actividad delictiva, deben ser el foco central de las intervenciones. Por último, la responsividad declara la necesidad adaptar las intervenciones a las características personales y situacionales de los sujetos (Pantoja, 2010 en Debates Penitenciarios).

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

---

<sup>13</sup> Este Modelo es utilizado en el Programas de Reinserción Social de personas condenadas implementado por el Ministerio del Interior en las unidades penales Colina I, Colina II y Valparaíso.

la rutina en los recintos de reclusión, resguardando la integridad física, a través de la clasificación y segmentación de acuerdo al nivel de compromiso delictual<sup>14</sup>.

De esta manera, la política institucional, postula que una vez que el interno es condenado, las áreas técnicas de las unidades penales efectúan un diagnóstico inicial el cual incorpora análisis de variables laborales, educacionales, sociales y psicológicas. De acuerdo a los resultados del diagnóstico los condenados son derivados a programas de intervención en las siguientes áreas: educacional, laboral, psico-social y deportivo recreativo – cultural<sup>15</sup>.

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

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

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

Hasta el año 2009, Gendarmería tenía organizada sus actividades de reinserción social en una canasta de prestaciones básicas. Durante ese año se elaboraron normas técnicas en los principales ejes de intervención: psico-social, laboral y educación y cultura de la población penal, representando el primer acercamiento a un sustento teórico – conceptual respecto a las intervenciones realizadas por este servicio, con el objetivo de propender a la reinserción social del sujeto. Para ello, Gendarmería se planteó como “modelo ideal” un Circuito de Reinserción Social (Ver Anexo 1) que consiste en la paulatina evolución del interno asociado a cuatro fases:

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

---

<sup>14</sup> La SubDirección Operativa de Gendarmería realizó un análisis que permitió obtener un perfil socio-criminológico, configurando tres grupos o niveles de internos: **Altas características criminológicas**: son internos que las diferentes esferas de su vida (trabajo, familia, proyectos de vida, tiempo libre, etc.) giran en torno al delito; **Regulares características criminológicas**: son aquellos que si bien tienen un involucramiento significativo en el delito, no tiene características muy arraigadas; **Bajas características criminológicas**, son quienes se están recién involucrándose en el delito, sin mayores arraigos en la actividad.

<sup>15</sup> Para un mayor detalle de las condiciones de tratamiento penitenciario. En sitio web: <http://www.gendarmeria.gob.cl/>

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

De la misma forma, es coherente con los lineamientos estipulados en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos<sup>16</sup>, en el punto 60.1 de ésta se indica respecto del tratamiento penitenciario: “El régimen del establecimiento debe tratar de reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida libre en cuanto éstas contribuyan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a la dignidad de su persona” (Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. [En línea]).

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

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

---

<sup>16</sup> Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.



#### IV.III OFERTA PROGRAMÁTICA: SISTEMA DE CÁRCELES TRADICIONALES

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

Cuadro 6: Oferta Programática sistema cárceles estatales

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

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

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

Es relevante que la oferta programática debe estar establecida en el Plan de Intervención Individual (PII) de cada interno, siendo actualizado por el equipo técnico de cada unidad el que

será supervisado por el nivel regional y/o central (Gendarmería, 2011, en Orientaciones Técnicas).

#### IV.III.I Complejo Penitenciario Valparaíso

El Complejo Penitenciario Valparaíso, es un establecimiento penal tradicional. Éste se encuentra ubicado en Camino La Pólvara N° 665, Cerro La Florida. Fue diseñado para albergar a 1.178 internos, sin embargo, a la fecha la población penal asciende a 3.539, donde 464 se encuentran en calidad de imputados, de éstos 85,3% son hombres y 14,7% mujeres. Respecto a la población condenada, 93,2% son hombres y sólo un 6,8% mujeres.

Cuadro 7: Composición de la Población Penal Julio 2010 – Junio 2011

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

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

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

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

En cuanto a Coresol, esta es una corporación que administra establecimientos educacionales en siete recintos penales del país entre Arica y Puerto Montt, con el objetivo de contribuir al proceso de reinserción social de los internos. En este Complejo están presente con el Colegio Técnico Profesional Cardenal Oviedo, donde se imparten especialidades técnicas: Electricidad Industrial y Domiciliaria, Estructuras Metálicas, Vestuario y Confección Textil, Productos de la Madera e Instalaciones Sanitarias. Quienes hayan cursado dichos cursos reciben certificación de

sus competencias laborales de universidades acreditadas, una de ellas, la Universidad Federico Santa María. La población atendida por este establecimiento asciende a 354, que corresponde sólo a varones, de los cuales 130 cursan enseñan básica y 224 educación media.

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

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

Tabla 6: Matriculados a Agosto del 2011

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

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

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

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

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

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

#### IV.IV OFERTA PROGRAMÁTICA: SISTEMA CÁRCELES CONCESIONADAS

Las Bases de Administrativas de Licitación del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria establecen la obligación de los operadores privados la prestación servicios penitenciarios, éstos se visualizan en siete programas<sup>17</sup>:

Cuadro 8: Oferta programática en asistencia en sistema de Cárceles Concesionadas

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

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

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

Respecto a este servicio, en la Revista Electrónica N° 9 del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2009: 9), los operadores señalan que se cuenta con un Jefe de Servicio y tres jefaturas de área (Psico-social, Capacitación y Laboral, y Educacional). El equipo de profesionales se constituye principalmente por trabajadores sociales, psicólogos y profesores, pero también hay terapeutas ocupacionales, monitores en deportes y recreación, entre otros. Este servicio esta dividido en ocho proyectos:

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

Cuadro 9: Oferta programática en Reinserción social

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

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

Respecto al último subprograma, la concesionaria ha privilegiado la modalidad de trabajadores dependientes, especialmente bajo su dependencia, con la creación de puestos de trabajo en diferentes cargos. Así, para la Concesionaria existe en esta alternativa una fuente de mano de obra, respecto de la cual se consigna el cumplimiento de una serie de obligaciones laborales, entre ellas la existencia de “contrato laboral”<sup>18</sup> (CESC, 2009: 9).

<sup>18</sup> Supuestamente contrato de trabajo escriturado, en los términos que lo define el Código del Trabajo, sus fondos previsionales se depositan en una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), se les descuenta la suma correspondiente a seguro de salud en el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y, además, se les abre una libreta de ahorro en la cual se deposita mensualmente el 15% de su sueldo para la generación de un fondo para su egreso.

#### IV.IV.I Complejo Penitenciario Rancagua

Esta unidad formó parte del Grupo 1 del Programa de Concesiones en Infraestructura Penitenciaria, siendo adjudicado el contrato de concesión al Consorcio BAS S.A. Este Complejo de Alta Seguridad se encuentra ubicado en el sector la Gonzalina, región del Libertador Bernardo O'Higgins, diseñado con una capacidad de 1.689 internos, con 48.886 mt<sup>2</sup> construidos requiriendo una inversión de 30.000.000 US\$. Cabe mencionar, que comenzó a funcionar a fines del año 2005, siendo la primera cárcel concesionada operativa en nuestro país.

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

Cuadro 10: Composición de la Población Penal Julio 2010 – Junio 2011

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

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

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

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

Respecto a la oferta programática de esta unidad penal sólo se obtuvo información del área educacional y laboral, ejecutada a agosto del 2011. Con relación a la primera, en este Complejo esta instalada la Escuela Juan Luis Vives, a cargo de brindar nivelación de educación a la población penal. A agosto del 2011 presenta una matrícula final entre enseñanza básica y media de 477 internos/as, de los cuales 243 corresponden a enseñanza básica y 234 a educación media. De total de alumnos/as, 7,5% son mujeres y el 92,5 por ciento restante corresponde a población penal masculina.

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

Tabla 8: Matriculado a Agosto del 2011

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

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

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

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

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

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

#### IV.V RESUMEN SITUACIÓN NACIONAL: OFERTA PROGRAMÁTICA EN AMBAS MODALIDADES

Según lo señalado en las Memorias de Gendarmería (2010), el sistema penitenciario no tiene atribución alguna respecto de la provisión del **servicio educacional**, no obstante, realiza esfuerzos a fin de garantizar acceso educacional a las personas privadas de libertad. Así, la educación entregada en las unidades penales, corresponde a los Planes y Programas de Educación de Adultos de modalidad Científico- Humanista, con algunas iniciativas en educación técnica, aprobados por el Ministerio de Educación. A diciembre del 2010 existían 97 centros educativos al interior de los establecimientos penitenciarios del país. Al mismo tiempo, en algunas unidades, como alternativa educacional se brinda la nivelación de estudios a través del Programa Chile Califica o instituciones externas, esto se traduce en una en que 79 establecimientos tengan una oferta educacional en enseñanza básica y 57 recintos con educación media, y 9 unidades con la modalidad de nivelación de estudios.

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

En relación al nivel educacional, de los 11. 731 (86,9%) que finalizaron sus estudios, un 52,5 por cien curso enseñanza básica y el 47,5 por ciento restantes educación media. Según, las estadísticas de Gendarmería la cifra mayor es en educación básica, tanto en mujeres como hombres, con 698 y 5.455 alumnos/as, respectivamente. La población que accedió ha enseñanza media esta compuesta por 487 mujeres y 5.455 hombres.

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

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

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

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

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

Se identificó que el 59 por ciento de la población desarrolla una actividad relacionada con el trabajo artesanal: talabartería, madera, pintura y cerámica, etc. Este trabajo se desarrolla en espacios pequeños y comunes, e incluso en sus celdas, en el caso de las unidades tradicionales. No obstante, unidades penales de ambas modalidades existen espacios habilitados para realizar actividad laboral. El resto de la población que desempeña una actividad laboral corresponde a: Patronato Nacional de Reos, empresas a trato e instaladas, microempresarios, jornales, mozos y otros oficios.

Finalmente, se desarrollaron 164 cursos de capacitación en: gasfitería, electricidad, corte y confección, etc., participando 2.669 internos/as los cuales contaron con participación certificada



por instituciones acreditadas por el SENCE, del total de internos/as beneficiados 82% eran hombres y el resto mujeres.

#### IV.VI MAPA DE ACTORES EN OFERTA PROGRAMÁTICA PÚBLICO – PRIVADA

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

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

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

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

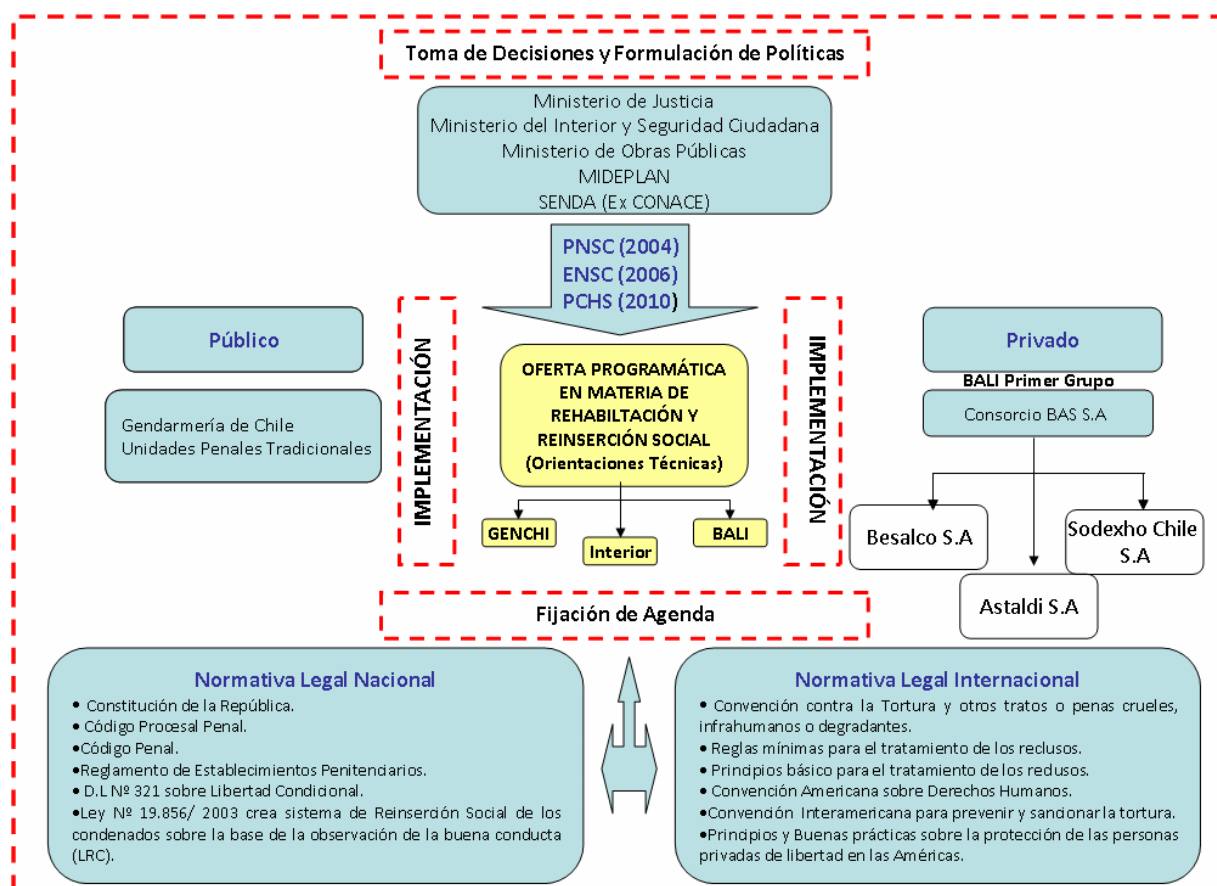
Respecto a las labores de asistencia y atención, se observa la coalición político-administrativa entre Gendarmería y empresas concesionarias, requiriendo estructuras que permitan una colaboración estrecha entre los actores privados y las acciones en materia de reinserción social. En este sistema concesionado se han definido estándares en la labor de atención, asociada a la alimentación, lavandería, aseo, salud y control de plagas, los que a través de la Inspección Fiscal del MOP, a las unidades penales, permite evaluar el cumplimiento de la entrega de servicios, por medio de indicadores e informes semestrales de gestión. El incumplimiento de los estándares establecidos por parte de la sociedad concesionaria conlleva una multa para la empresa.

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

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

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

Figura 2: Mapa de Actores



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

## V CONCLUSIONES

Desde el inicio del proceso de democratización de la década de 1990, se ha observado un avance en Política Pública en seguridad ciudadana, observando cambios en el discurso centrándose más bien en la violencia “común” y no política. Durante el primer gobierno de la concertación se buscó establecer las bases burocrático – estructurales para guiar un plan integral en la materia, para así redefinir la problemática y las estrategias que guiaran el accionar público.

En tanto que las acciones de los gobiernos de Eduardo Frei y Ricardo Lagos, se caracterizaron principalmente por tener un carácter administrativo – legal, cuyo propósito consistió en crear organismos eficientes y competentes para la aplicación de las reformas impulsadas durante la época. Se destaca en el ámbito judicial la implementación de la Reforma Procesal Penal en todo el país y en materia penitenciaria, el Programa de Infraestructura Penitenciaria.

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

Actualmente, el gobierno de Sebastián Piñera, dio continuidad a la ENPS a través del Plan Chile Seguro, el cual se plantea como objetivos ganar la batalla contra la delincuencia y garantizar la seguridad pública. En este se observa la presencia de los principales ejes definidos en la estrategia, pero al mismo tiempo se incorpora la implementación del programa Barrio en Paz y la creación del Centro Estratégico del Análisis del Delito.

De esta manera, en el recorrido histórico, se observa que desde la recuperación de la democracia hasta la actualidad, las decisiones tomadas por los distintos gobiernos, han estado orientada al enfoque represivo – policial, plegándose a la estrategia legitimada y demandada por la ciudadanía. No obstante, desde la creación de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, se observan orientaciones más claras en materia de prevención del delito y reinserción social de las personas privadas de libertad. Éstas han sido coordinadas principalmente por el Ministerio de Justicia e Interior, siendo Gendarmería el principal implementador del mandato en reinserción.

Desde el 2006 en Gendarmería, con la puesta en marcha de unidades concesionadas, han coexistido dos ofertas programáticas en reinserción social, siendo éste el eje de análisis del estudio.

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

Respecto, al Complejo Penitenciario Valparaíso, al igual que el resto de las unidades tradicionales del país, no tienen estándares mínimos respecto a los servicios entregados por Gendarmería, tampoco existe una unidad del servicio o institución, que supervise y monitoree los indicadores de gestión asociados a los servicios básicos.

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

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

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

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

Por otra parte, se observó que la actividad laboral predominante en ambos penales, son las labores independientes, principalmente referida a los trabajos artesanales. No obstante, aquellos internos que desarrollan esta actividad en la unidad de Valparaíso representan el 76,1 por ciento de los 870 trabajadores, y en el Complejo de Rancagua sólo el 59 por ciento de 379 internos que desarrollan una actividad laboral.

En este mismo eje, la principal diferencia observada refiere a la cantidad de internos que accede a ofertas laborales de privados, sólo 5 internos trabajan bajo esa modalidad en la cárcel de Valparaíso, en cambio en el establecimiento de Rancagua son 156 personas (mujeres y hombres) que se desempeñan con un privado. Esto se debe principalmente a que en el marco del Programa de Reinserción Social de las unidades concesionadas se contratan internos para

desarrollar labores de mantenimiento, capacitándolos en los oficios que se requieran. Un ejemplo de ello, es el servicio de alimentación a cargo del operador SIGES, quien contrata a internos para las labores de manipulación de alimento, siendo capacitados no sólo en el proceso productivo también en formación general para el trabajo, entre otros.

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

Una diferencia observada en la oferta programática de este eje, refiere que el Complejo Penitenciario de Valparaíso, actualmente cuenta con el “Programa de reinserción social de personas condenadas por infracción a la ley penal”, del Ministerio del Interior, realizando las intervenciones con una población con mediano y alto compromiso delictual. El trabajo realizado está basado en el Modelo de Bonta, el cual resalta las intervenciones en los factores dinámicos asociados a la comisión del delito.

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

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

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

Al mismo tiempo, los distintos actores involucrados en la oferta programática de reinserción social, coinciden que es difícil realizar un juicio si *¿es conveniente dejar en manos de privados la rehabilitación de los encarcelados, cuando esta es una responsabilidad del sector público?* producto de la ausencia de evaluaciones del sistema concesionado. Sin embargo, la mayoría coinciden en la posibilidad de concesionar las labores de atención, donde se ha demostrado que

la empresa privada es más eficiente en la entrega de los servicios que Gendarmería, permitiendo cumplir con estándares que aseguran las condiciones mínimas de habitabilidad de una persona condenada. Respecto a la oferta programática en reinserción social, se indicó que la alta rotación de profesionales en las unidades concesionadas, dificulta la consolidación de los equipos técnicos y las intervenciones psico-sociales con la población penal, situación que se ha atenuado este último año, al menos en el Complejo Penitenciario de Rancagua.

Como se indico anteriormente, a pesar de no existir evaluaciones de resultado e impacto de la oferta en reinserción social, se reconoce la necesidad de profesionales altamente especializados y el aumento de éstos. Pero como es de conocimiento público, hoy el presupuesto en materia de reinserción social es exiguu, por lo tanto, se sugiere inyectar mayores recursos económicos al servicio público, a fin de acrecentar la dotación de profesionales, mejorar sus competencias y potenciar la expertiz adquirida durante los años trabajados en el servicio. No obstante, de manera paralela se requiere de una institución que supervise y monitoree el cumplimiento de la provisión de servicios penitenciarios y reinserción social entregados a la población penal.

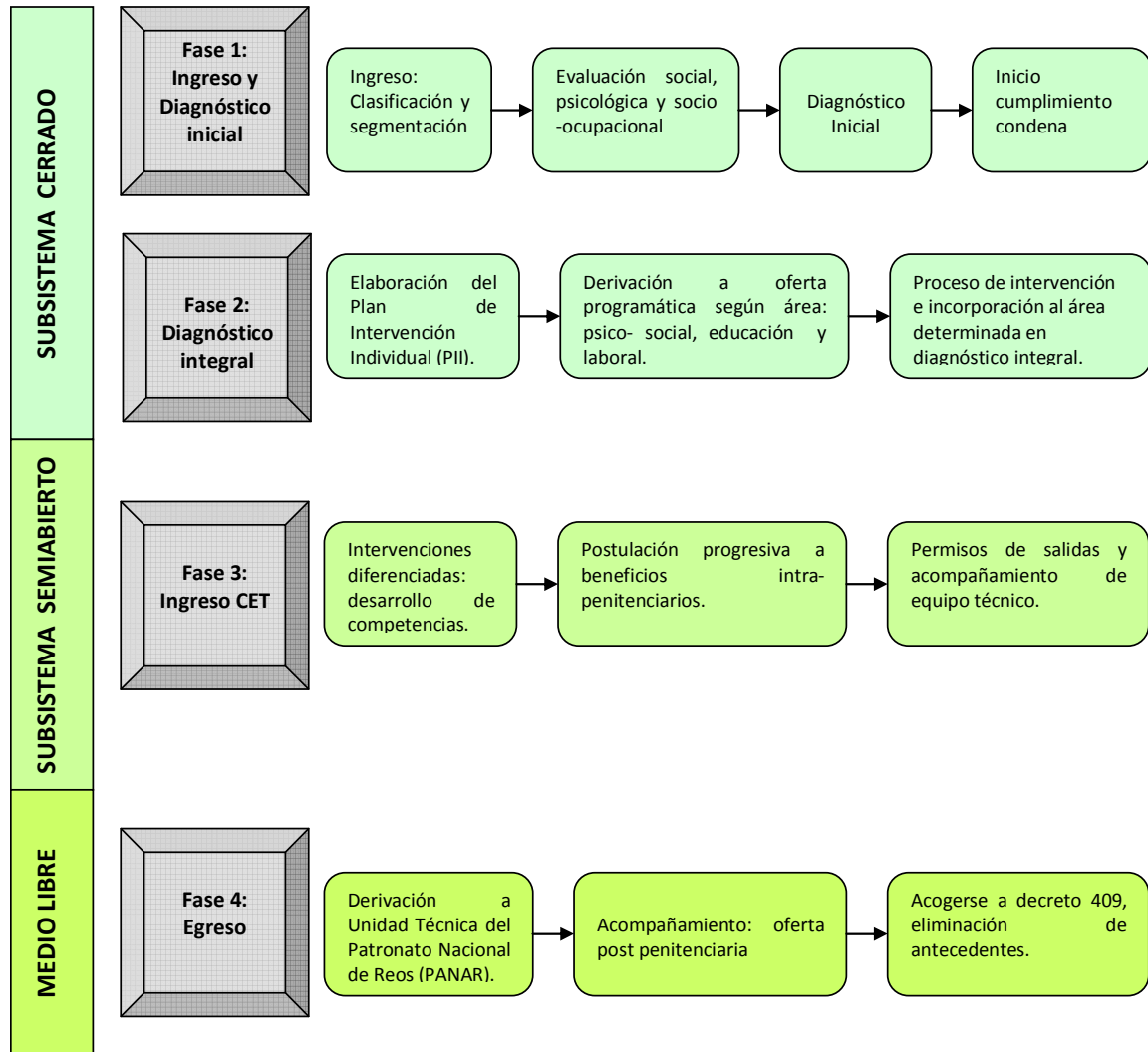
Por otra parte, el tema de los costos asociados en ambas modalidades, ha sido motivo de múltiples discusiones entre los diversos actores de la sociedad. La estimación realizada por Gendarmería a diciembre del 2010, permite concluir que el costo de un interno en una unidad penal concesionada es menor que una tradicional, disminuyendo así los costos para el Estado y mejorando las condiciones de habitabilidad, alimentación, salubridad y niveles de sobrepoblación y hacinamiento de los internos. Respecto a este último, las unidades concesionadas no registran una sobreutilización de la capacidad del penal, principalmente porque en los contratos se estableció que por cada día que sobrepase el límite, se le cancelará 100 UTM a la empresa concesionaria, aceptándose sólo un 20% de sobrepoblación. Sin embargo, las unidades tradicionales mantienen altos niveles de sobrepoblación y hacinamiento, por lo tanto, el Programa de Inversión en Infraestructura Penitenciaria, no permitió superar el déficit de plazas de reclusión, observándose, a diciembre del 2010, una sobrepoblación de 17.252 internos en el subsistema cerrado.

Finalmente, en primer lugar, se recomienda la creación de un indicador de reinserción social, y no basar este proceso sólo en indicadores de reincidencia, ya que pueden producir conclusiones y proyecciones erróneas respecto al proceso de reintegración de los penados. Asimismo, se considera primordial incorporar indicadores de gestión en los ámbitos de control de resultados e impacto y en la dimensión de calidad, tanto en los establecimientos penitenciarios tradicionales como concesionados.

En segundo lugar, dado el aumento sostenido de la población penal y las deficiencias de infraestructuras, el problema no puede solucionarse únicamente con la construcción de más cárceles. Más aún cuando las características de la población penal no requieren de establecimientos de alta seguridad, por lo mismo, el Programa de Infraestructura Penitenciaria, debiese haber sido diseñado y licitado en modalidad de Centro de Estudios y Trabajo (CET), con el objetivo de propender manera efectiva a la reinserción social.

## VI ANEXOS

### VI.I ANEXO 6: CIRCUITO DE REINSERCIÓN SOCIAL



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

## **VI.II ÍNDICE DE CUADROS**

Cuadro 1: Relación entre la capacidad según diseño y la población penal a diciembre 2010.....	17
Cuadro 2: Aspectos y actores responsables.....	22
Cuadro 3: Costo por interno según sistema carcelario.....	23
Cuadro 4: Evolución de Tasa de suicidios al interior de establecimientos penitenciarios 2000 - 2010 .....	24
Cuadro 5: Cumplimiento de Metas por eje al 31 de diciembre del 2008 .....	25
Cuadro 6: Oferta Programática sistema cárceles estatales .....	33
Cuadro 7: Composición de la Población Penal Julio 2010 – Junio 2011 .....	34
Cuadro 8: Oferta programática en asistencia en sistema de Cárceles Concesionadas .....	36
Cuadro 9: Oferta programática en Reinserción social .....	37
Cuadro 10: Composición de la Población Penal Julio 2010 – Junio 2011 .....	38

## **VI.III ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1: Evolución de las Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana 1990 – 2011 .....	19
Figura 2: Mapa de Actores .....	42

## **VI.IV ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Principales preocupaciones de la población según encuesta CEP.....	4
Gráfico 2: Principales preocupaciones de la población según ENUSC.....	5
Gráfico 3: Porcentaje de hogares víctimas 2005-2010 .....	6
Gráfico 4: Porcentaje de Hogares Victimizadas 2005 -2010 .....	6
Gráfico 5: Porcentaje de hogares revictimizados 2009 – 2010 .....	8



Gráfico 6: Porcentaje de hogares victimizados que denunciaron al menos un delito .....	9
Gráfico 7: Comparación Casos Policiales (DMSC) v/s porcentaje de victimización y porcentaje de no denuncia (2008 - 2010).....	10
Gráfico 8: Distribución de los Casos Policiales por DMSC.....	11
Gráfico 9: Evolución de la Población Penitenciaria según Subsistemas 2000-2010.....	12
Gráfico 10: Evolución Subsistema Cerrado por tipo de población 2000 - 2010.....	13
Gráfico 11: Evolución población penitenciaria 2000 – 2010 según sistema .....	15
Gráfico 12: Evolución de la población penitenciaria en penales concesionados, 2006 - 2010.....	16
Gráfico 13: Evolución de Tasa de suicidios al interior de establecimientos penitenciarios 2000 - 2010 ...	24

## VII REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

- Gendarmería de Chile: *“Compendios Estadísticos 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010”*
- Gendarmería de Chile (2010): *“Estimación gasto por interno Sistema Penitenciario”*.
- Gendarmería de Chile, Subdirección Técnica (2010): *“Memoria 2010: Programas y Acciones de Reinserción”*.
- Gendarmería de Chile, Subdirección Técnica (2011): *“Orientaciones Técnicas 2011. Programas, Metas y Acciones de intervención en los Subsistemas Cerrado, Abierto y Postpenitenciario”*.
- Hofer, M. y Farren, D (2009): *“Balance Penitenciario 2008”*. Fundación Paz Ciudadana.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2010): *“Informe Anual 2010: Situación de los Derechos Humanos en Chile”*.
- Lagos, E., R. *“Discurso presidencial 21 de mayo 2000 y 2005”*.
- Maldonado, M. (2010): *“Oficio N° 81”*. Poder Judicial, Corte Suprema, Fiscalía. 20 de mayo 2010.
- Maldonado, M. (2009): *“Informe de la Fiscal de la Corte Suprema Mónica Maldonado, presentado ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República”*. Sesión del 1° de junio de 2009.
- Méndez O., Juan Tito (1994): *“Asistencia y Tratamiento Intrapenitenciario”*. Primera Jornada de Estudio sobre Organización Tratamiento y Reinserción en la Comunidad. Gendarmería de Chile, Dirección Regional Metropolitana, Octubre.
- Meny, Yves – Thoenig, Jean-Claude (1992): *“Las políticas Públicas, Capítulo III: El marco conceptual”*, traducción de Francisco Morata, Editora Ariel Ciencia Política, Barcelona, España.
- Ministerio del Interior, Gobierno de Chile (2008): *“Estrategias de Seguridad Pública”*.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2010): *“Plan Chile Seguro”*.
- Ministerio de Justicia, Ministerio de Obras Públicas y Coordinación General de Concesiones (2001): *“Bases de Licitación del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, Grupo 1”*. Gobierno de Chile, Abril.
- Ominami, C.; Maira, L.; Águila, E.; Durán, H.; Fernández, M., Jofré, R.; Martner, G.; Rivera E.; Urriola, R.; Varas, A.; Yopo, B. (2010): *“Chile en la Concertación 1990 – 2010: Una mirada crítica, balance y perspectivas”*. Tomo II.
- Pantoja, R (2010): *“La evidencia empírica de reducción de la reincidencia delictiva, como herramienta para la seguridad pública y la integración social”* Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile. En: Debates Penitenciarios, Revista Electrónica N° 13. Área de Estudios Penitenciarios, Julio.
- Piñera, S. *“Discurso presidencial 21 de mayo 2010 y 2011”*.
- Programa de gobierno Patricio Aylwin Azócar (1989): *“Concertación de partidos por la Democracia”*.
- Programa de gobierno Eduardo Frei Ruiz- Tagle (1994).
- Programa de gobierno Ricardo Lagos Escobar (2000): *“Para crecer con igualdad”*.
- Programa de gobierno Michelle Bachelet (2006): *“Estoy contigo”*
- Programa de gobierno Sebastián Piñera Echenique (2010): *“Para el cambio, el futuro y la esperanza”*.
- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado

en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

- Ruiz O., J: *“Metodología de la Investigación Cualitativa”* (1999). Universidad de Deusto Bilbao. España.
- Salazar, F & Fernández, G (2009): *“El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile”*. En: Carrión, F & Dammert M., (2009): *“Economía Política de la Seguridad Ciudadana”*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador) - Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).
- Serra, I (2011): *“Modificación N 100 Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS 100”* Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.
- Unidad de Investigación Criminológica (2004): *“Establecimiento de la Misión y objetivos estratégicos institucionales”*. Gendarmería de Chile.
- VII Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (2010), Santiago de Chile, 05 de abril de 2011.
- Williamson A., Bernardita (2003): *“Políticas y Programas de Rehabilitación y Reinserción de Reclusos: Experiencia comparada y propuestas para Chile”*. Fundación Minera Escondida – Fundación Paz Ciudadana.

#### **Referencias Bibliográficas Electrónicas**

- Bulnes, F (2010): *“11 medidas para mejorar las condiciones de las cárceles”*. En sitio web: <http://www.minjusticia.gob.cl/es/noticias-ministro/345.html>
- Contraloría General de la República, comisión investigadora de la Cámara de Diputados y documentos del Ministerio de Obras Públicas, (2010) Mercurio de Antofagasta [Internet], Chile, 23 de diciembre del 2010. En sitio web: [http://www.mercurioantofagasta.cl/prontus4\\_noticias/site/artic/20101018/pags/20101018000517.html](http://www.mercurioantofagasta.cl/prontus4_noticias/site/artic/20101018/pags/20101018000517.html)
- Torres, E & De la Puente, P (2001): *“Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la Última Década”*. Revista Mad. No.4. Mayo 2001. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. En sitio web: <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/04/paper01.htm>