



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

# Sistema carcelario en Chile: propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 12 / N° 93 / marzo 2017

ISSN 0718-9745

# Sistema carcelario en Chile: propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción

## **PARTICIPANTES<sup>1</sup>**

**FELIPE BULNES**

Abogado socio de Bulnes Urrutia y Bustamante y ex Ministro de Justicia

**CONSTANZA COLLARTE**

Directora de la Dirección de Estudios de la Corte Suprema

**HUGO FRÜHLING**

Director del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

**CARMEN MARDÓNEZ**

Profesional Puentes, Centro de Políticas Públicas UC

**ALEJANDRA RAMM**

Académica de la Universidad de Valparaíso

**LUIS ROBLERO**

Capellán Pastoral Carcelaria Gendarmería de Chile

**MARÍA ELENA SANTIBÁÑEZ**

Académica Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile

**GUILLERMO SANHUEZA**

Académico Universidad San Sebastián

**MARCOS SINGER**

Académico Escuela de Administración Pontificia Universidad Católica de Chile

**CRISTÓBAL TELLO**

Subdirector de Proyectos, Centro de Políticas Públicas UC

**PAULA VIAL**

Académica Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile y ex Defensora Nacional

## **EDICIÓN**

Elisa Piña y María Ignacia Jeldes, Centro de Políticas Públicas UC

---

<sup>1</sup> Las opiniones y propuestas contenidas en este documento no representan necesariamente el pensamiento de las instituciones en las que se desempeñan los participantes.

## INTRODUCCIÓN

La delincuencia se ha mantenido durante la última década entre las principales preocupaciones de la población, muchas veces incluso por sobre áreas como educación o salud (CEP, 2016; Paz Ciudadana, 2015a). Junto con ello, la percepción de aumento de la delincuencia se disparó a un máximo histórico de 86,8% en 2015, con un alza de casi siete puntos porcentuales respecto de 2014 -aun cuando ha habido una tendencia a la baja en la victimización de hogares durante los últimos años (Ministerio del Interior, 2015).

Esta demanda por mayor seguridad ha tenido como respuesta una política penal, vigente desde el inicio de la década de los noventa, que ha enfatizado el carácter punitivo del sistema. Ello se ha traducido en altas tasas de población penal, hacinamiento persistente y aumento exponencial de los costos (Oliveri, 2011)<sup>2</sup>. Asimismo, ha conllevado una saturación del sistema en base al encarcelamiento de delitos que son principalmente contra la propiedad, y a una administración centrada en la custodia de los individuos privados de libertad por sobre su reinserción (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010; INDH, 2013; CESC, 2015; DESC, 2016).

La tendencia a recurrir a la cárcel como principal respuesta a problemas de seguridad ciudadana y medida para la contención del descontento social no es un fenómeno propio de Chile, sino que también está presente en otros países latinoamericanos (Villagra et al., 2014; Fuentes, 2011; Cerda, Del Villar, Ramm y Navarro, 2016), a pesar de que no existe evidencia robusta de que sea un mecanismo efectivo para el control de la delincuencia. En efecto, diversos estudios internacionales muestran que no existe correlación entre la prisionización y la disminución del delito. Al contrario, se sostiene que diferentes tasas de encarcelamiento conviven con iguales niveles de victimización; que es posible disminuir simultáneamente la tasa de encarcelamiento, los costos del sistema carcelario y la criminalidad; y que, específicamente en el caso chileno, el mayor uso de la cárcel no tendría un efecto disuasivo significativo en la actividad delictual (Levitt, 1996; Durlauf y Nagin, 2011; Paz Ciudadana, 2016).

Junto a la baja efectividad de las penas privativas de libertad, la falla por parte de la administración penitenciaria en garantizar la seguridad y bienestar mínimo de las personas que están bajo su cuidado redundan en que estas reciban un castigo que sobrepasa la pena formal (CIDH, 2011; INDH, 2013; Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014; Mañalich, 2011). Además de las carencias de la infraestructura carcelaria -insuficiente e inadecuada- y la falta de condiciones básicas de habitabilidad y seguridad para los privados de libertad, la cárcel es hoy un lugar donde la violencia, ejercida desde diversos frentes, se concentra y naturaliza como método de sobrevivencia, en desmedro no solo de los internos y los funcionarios (Genchi, 2014; INDH, 2013; CIDH, 2011), sino también de las posibilidades de reinserción social futura, afectando a los núcleos familiares involucrados, y por extensión a los barrios circundantes y la sociedad en su conjunto (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010).

Como resultado de esto, el efecto de la cárcel en la reincidencia es nulo, o incluso, acrecienta las probabilidades de volver a cometer un delito (Larroulet, 2015). Aunque no existe una metodología unívoca para la medición de la reincidencia, estudios internacionales señalan que Chile posee cifras altas en comparación a países como Corea del Sur, Nueva Zelanda y Estados Unidos (Fazel y Wolf, 2015; Deady, 2014). Por su parte, cifras recogidas en el país indican que entre un 38% y un 50% de la población que estuvo encarcelada reincidió en actividades delictuales en los tres años posteriores a su egreso del sistema cerrado y un 71,2% volvió a tener contacto con el sistema de enjuiciamiento criminal, mediante formalizaciones y/o requerimientos<sup>3</sup> (Paz Ciudadana y UAI, 2012).

Desestimar los problemas del sistema penitenciario significa no solo pasar por alto las urgencias que afectan a los internos, sino también abrir espacio a una amenaza dirigida a la sociedad en general. Tarde o temprano, los actualmente privados de libertad volverán a insertarse en el medio libre, desprovistos en su mayoría de herramientas para la reinserción social y laboral. Lo más probable es que encuentren grandes obstáculos para integrarse al mercado laboral y vivir una vida satisfactoria sin necesidad de delinquir (Paz Ciudadana y UAI, 2012;

2 Especialmente la Reforma Procesal Penal y el Programa de Infraestructura Penitenciaria, con cierta continuidad en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el Plan Chile Seguro (Oliveri, 2011).

3 Paz Ciudadana encontró que, en un lapso de tres años, el 50,5% de los egresados del sistema cerrado y el 27,7% de los egresados del sistema abierto volvió a ingresar a la cárcel durante el año 2007 (Paz Ciudadana y UAI, 2012). Por su parte, un informe de Gendarmería indica que en el año 2013 se registró un 38,6% de reincidencia en el sistema cerrado y un 10,7% en el abierto (Genchi, 2013).

Villagra et al., 2014). Por lo tanto, abordar las debilidades que hoy presenta la lógica punitiva de nuestro país abre el potencial para alcanzar amplios beneficios sociales en términos de un sistema penal más justo para quienes cumplen condena y más efectivo para la sociedad.

Bajo este contexto, y con el fin de generar un llamado a la toma de decisiones en este ámbito<sup>4</sup>, el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile convocó a diversos expertos a conformar una mesa de discusión de la situación del sistema carcelario en Chile<sup>5</sup> y formular propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción. En este documento se hace entrega pública de un conjunto de propuestas que surgieron de esa mesa.

Tres premisas están en la base de los argumentos expuestos en este texto: primero, que es necesario hacer un uso más racional de la cárcel, reservando la privación de libertad a aquellos penados que efectivamente representen un peligro para la sociedad, junto con introducir criterios de distribución y segmentación funcionales a la custodia de la población actual. Segundo, que es urgente implementar mejores condiciones para el cumplimiento de condena de quienes ya forman parte de la población penitenciaria, de modo que el castigo no se multiplique más allá de la pena formal. Finalmente, que el no contar con un sistema asertivo y eficiente que promueva y acompañe un proceso de verdadera reinserción social y laboral, y con ello reduzca la reincidencia, tiene y seguirá teniendo consecuencias para la sociedad en su conjunto.

## DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA CARCELARIO

### Caracterización del sistema de cárceles

El sistema penitenciario consta de tres subsistemas que forman parte de Gendarmería: cerrado, semi abierto y abierto. En el subsistema cerrado se encuentran quienes están privados de libertad, incluyendo detenidos, imputados y condenados, repartidos en 84 recintos carcelarios, incluyendo los Centros de cumplimiento penitenciario y los Centros de detención preventiva (Larenas y García, 2011; Genchi, 2014).

Por su parte, el subsistema semi abierto considera a las personas condenadas a una pena privativa de libertad que han accedido a su cumplimiento en semi libertad en alguno de los 21 Centros de educación y trabajo. A ellos corresponde un porcentaje muy menor de la población penal, no superior a un 1% (Genchi, 2014).

Finalmente, el subsistema abierto corresponde a aquellos sentenciados a alguna de las penas sustitutivas establecidas por la Ley N° 18.216 (remisión condicional de la pena, libertad vigilada, libertad vigilada intensiva, reclusión parcial, en las modalidades nocturna, diurna y de fin de semana, y prestación de servicios a la comunidad), o bien que cuentan con beneficios de reinserción o con apremios y están vinculados a alguno de los 33 centros de reinserción social (Genchi, 2014; CESC, 2015).

A ello se agrega la institucionalidad postpenitenciaria, la cual se hace cargo de las personas en proceso de eliminación de antecedentes penales y aquellas condenadas que han sido beneficiadas con libertad condicional o indulto conmutativo. Este subsistema fue creado en 2010 en virtud de la Ley N° 20.426, e integra al quehacer de la institución el trabajo desarrollado por el extinto Patronato nacional de reos. El departamento postpenitenciario se encarga de la implementación del decreto 409 (limpieza de antecedentes), la administración del control de firmas mensuales de personas en libertad condicional y con indultos conmutativos, y la provisión de programas y acciones de reinserción para la población que ya egresó del sistema penitenciario por medio de los programas de apoyo postpenitenciario y de reinserción laboral (Paz Ciudadana, 2015b).

### Población penal y tasas de encarcelamiento

En gran parte de Latinoamérica se repite la tendencia de importantes alzas en los índices de encarcelamiento durante las últimas décadas. Chile tiene uno de los registros más altos de la región, y experimentó un gran aumento de población penitenciaria desde al menos la década de los ochenta (Salinero, 2012), fenómeno conocido como ‘inflación carcelaria’, que se traduce en un desfase entre el aumento de la población encarcelada y el crecimiento demográfico de un país (Frey, 2000 en Salinero, 2012). En la actualidad nuestro país registra

<sup>4</sup> Es importante explicitar que este documento aborda exclusivamente al sistema penal adulto, y no hace mención a la población juvenil administrada por el Servicio Nacional de Menores, dado que esta posee características y complejidades diferentes.

<sup>5</sup> Esta se desarrolló entre julio de 2016 y enero de 2017.

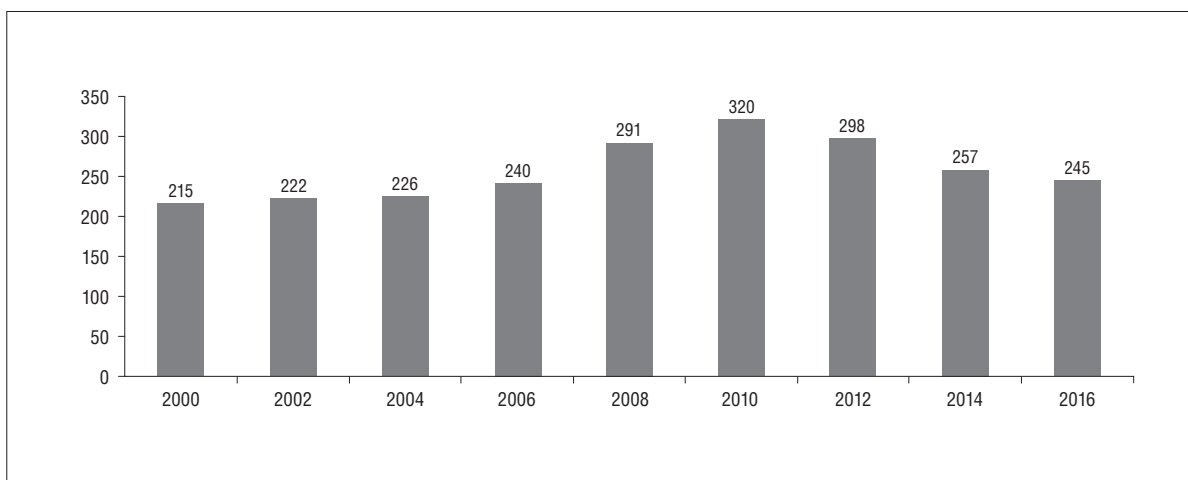
una tasa de encarcelamiento de 245 presos por cada 100.000 habitantes, lo que lo ubica por debajo de países como Brasil y Uruguay –cuyas tasas bordean los 280–, pero muy por encima de otros como Argentina, Bolivia y Ecuador, y por sobre el promedio de los países sudamericanos para los que se tiene el dato – 213 presos por cada 100.000 habitantes (Institute for Criminal Policy Research, 2016).

En Chile, la población penal total alcanzó a 107.261 personas en agosto de 2016, considerando tanto a quienes se encuentran al interior de un establecimiento penitenciario como a quienes cumplen condenas bajo penas sustitutivas. En el subsistema cerrado –que corresponde a los internos privados de libertad– el número llegó a las 49.063 personas, cifra correspondiente al 45,7% del total (Genchi, 2016). El 31,4% de la población reclusa es administrada por el sistema de cárceles concesionadas (Genchi, 2016), diseñado para reducir el hacinamiento y sobrepoblación carcelaria. A la fecha, sin embargo, el

modelo concesionado no ha sido evaluado en referencia al cumplimiento de sus objetivos.

El rápido incremento en el tamaño de la población penal se dio sobre todo entre 1995 y 2010, periodo en que la tasa de encarcelamiento pasó de 153 a un máximo de 320 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes (Institute for Criminal Policy Research, 2016). Los expertos han señalado que el aumento descrito dice relación con la puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal que, buscando una mayor eficacia en los tribunales, supuso un incremento en las sentencias condenatorias y, como resultado, un aumento en el número de personas que ingresaron al sistema penitenciario. Paralelamente, se apunta a la dictación de leyes que han favorecido el uso de la prisión preventiva como medida cautelar o como sanción, y a la promulgación de leyes que han creado nuevos delitos, como es el caso de la Ley Emilia y otras, que han endurecido las penas asociadas a ciertos delitos (Cerdeña, Del Villar, Ramm y Navarro, 2016; Consejo para la Reforma del Sistema Penitenciario, 2010).

Gráfico 1: **Tasa de encarcelamiento en Chile 2000 - 2016**

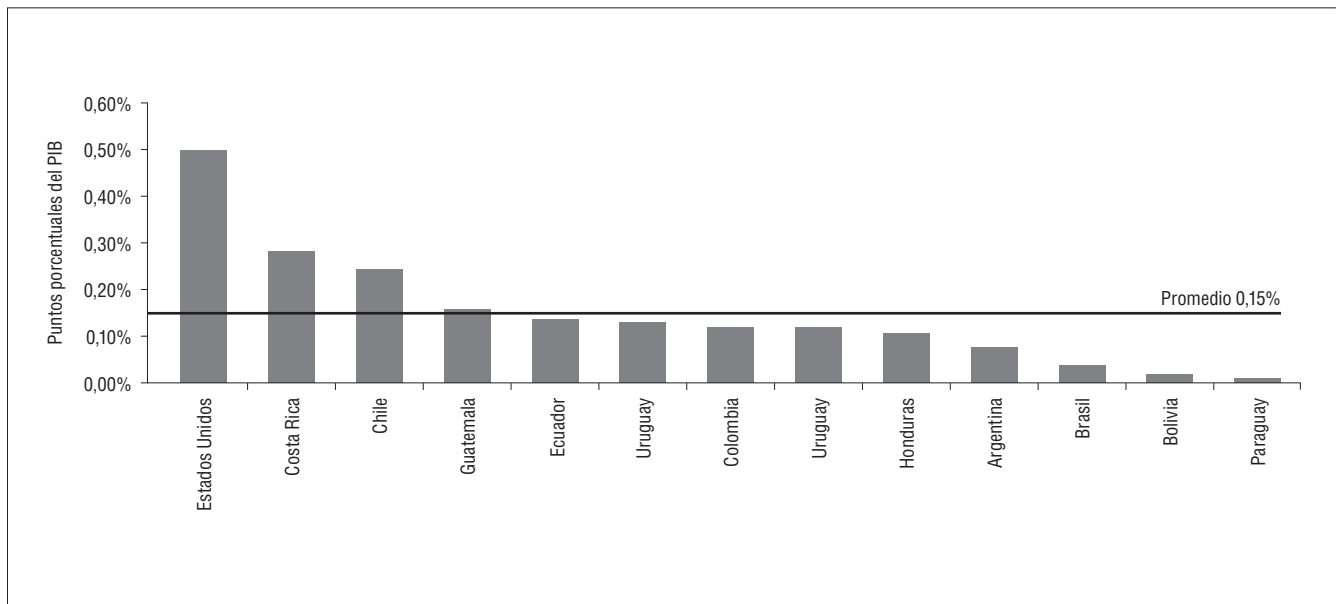


Fuente: elaboración propia en base a datos de Institute for Criminal Policy Research, 2016.

Estas cifras se vinculan con la evolución en el presupuesto asignado para la administración del sistema penitenciario. Desde comienzos de la década de los noventa, se observa una clara tendencia al alza en sus gastos, que incluyen las funciones de vigilancia y reinserción. Al año 2014, Chile exhibía uno de los mayores gastos en la región (ver Gráfico 2). Si bien se argumenta que el

incremento de la inversión se ha dirigido principalmente a mayor infraestructura, aún no se ha podido superar del todo los complejos niveles de sobre ocupación de los recintos penitenciarios del país, que al año 2013 en algunas regiones llegaba al 192% de su capacidad (Damert y Díaz, 2005; CESC, 2015).

Gráfico 2: Gasto público en el sistema penitenciario como porcentaje del PIB (US\$ 2014)



Fuente: Jaitman, 2015 (datos 2011 y 2012).

### Causas predominantes de condenas

Frente a esta expansión de la población penal, cabe preguntarse por el uso que como sociedad se le da a la cárcel: qué y a quiénes se castiga con la pena privativa de libertad. La evidencia señala que el sistema penitenciario condena con especial facilidad los delitos contra la propiedad –en particular el hurto simple– por sobre delitos de violencia contra las personas.

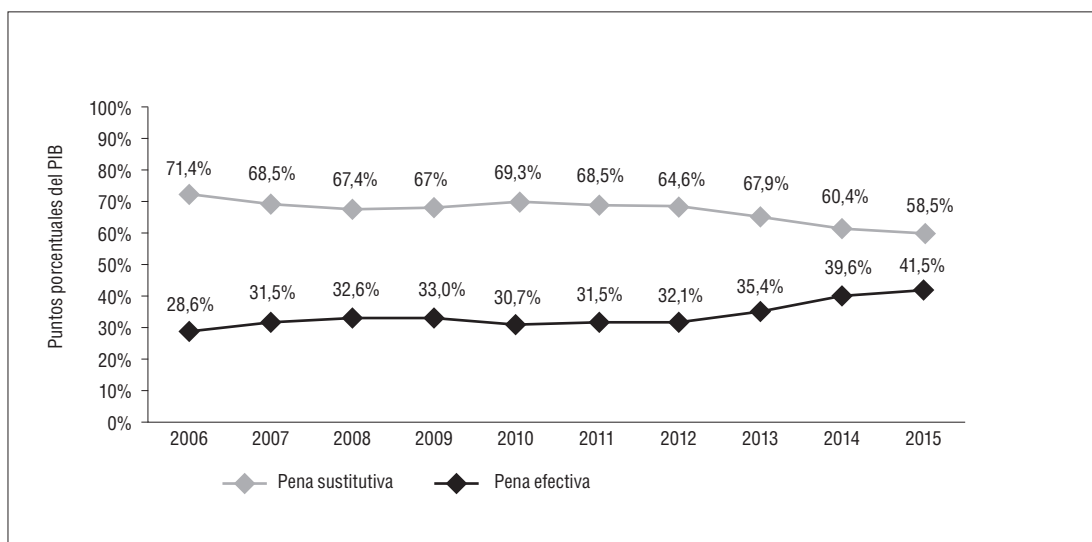
Estadísticas de la Corte Suprema señalan que la primera mayoría de condenados corresponde a autores de hurto por un valor menor a los \$185.000 (21,5%), seguido por conductores en estado de ebriedad que ocasionaron o no daños o lesiones leves (7,8%), y a traficantes de cantidades menores de drogas (DESC, 2016)<sup>6</sup>. Esto coincide con datos de Paz Ciudadana (2015) que indican que más

de la mitad de la población penal está condenada por delitos contra la propiedad (51%), cifra muy distante de delitos que atentan contra la vida (8%) o la integridad física de las personas (7%).

A pesar de ello, cabe destacar que ha habido un mayor uso de las penas sustitutivas a contar del 2011, probablemente favorecido por las modificaciones hechas a través de la Ley N° 20.603 en 2013. Con ello se observa una tendencia hacia el crecimiento del subsistema abierto –y paralelamente una reducción de la población del sistema cerrado– en alrededor de diez mil personas (Paz Ciudadana, 2016). Así, en 2015, aproximadamente un 42% de las sentencias condenatorias se concretaron en alguna de las penas sustitutivas que prevé la ley, constituyendo las penas efectivas el restante 58% (DESC, 2016).

<sup>6</sup> Los datos fueron extraídos del Sistema de tramitación de causas (Siagj) por la Corporación administrativa del Poder Judicial (CAPJ). El Siagj es el mecanismo interno empleado por todos los tribunales de la Reforma Procesal Penal para gestionar la tramitación de sus causas.

Gráfico 3: Evolución de la relación anual entre penas sustitutivas y efectivas en Chile (2006-2015)



Fuente: Dirección de Estudios de la Corte Suprema, 2016.

### Caracterización de las personas privadas de libertad

Las características demográficas y sociales de las personas privadas de libertad dan cuenta de un grupo relativamente homogéneo en términos de educación y empleo, con indicadores sociales y educacionales por debajo de la media del país. Dicha homogeneidad, lejos de ser azarosa, expresa condiciones de exclusión social anteriores a la cárcel, fenómeno que define la existencia de grupos que se encuentran fuera o solo parcialmente incluidos en instituciones sociales y derechos como la educación, el trabajo, la salud y la participación ciudadana (Paz Ciudadana, 2016).

Paralelamente, existe evidencia de que los grupos económicamente más vulnerables presentan un involucramiento delictual mayor, más frecuente y más severo (Larroulet, 2015). Los niveles de pobreza, sin embargo, no son un predictor de la criminalidad en sí mismos, y han de considerarse en conjunto con problemas como la desigualdad y el desempleo, además de factores circundantes que refieren a la familia y la comunidad (PNUD, 2013b), lo cual alerta de los efectos de una sociedad profundamente segregada y desigual como la nuestra en la población penitenciaria. Estos refieren al riesgo de permanecer en un ciclo vicioso de exclusión y reincidencia criminal (CIDH, 2011).

Históricamente, la población penal ha estado compuesta por una mayoría masculina que sobrepasa el 90% del

total. El 67% es menor de 35 años y el promedio total de edad es de 33 (ISUC, 2010; Genchi, 2016). Además, cuenta con una escolaridad promedio bastante baja: solo el 14% de las personas privadas de libertad completó la educación media, en comparación con un 54,3% de la población general, mientras que el 7,3% es analfabeto (PNUD, 2013; Paz Ciudadana, 2016).

Se trata de personas que abandonaron el hogar paterno antes de la mayoría de edad (66,4% en el caso de los hombres y 57,1% en el caso de las mujeres de la muestra), y antes de los 15 años en el 56% de los casos (PNUD, 2013). Además, la mayoría de la población penitenciaria en Chile fue madre o padre entre los 18 y 20 años (Paz Ciudadana, 2016).

El inicio de las actividades delictivas se gatilla tempranamente. Un 68% declara haber cometido su primer delito antes de los 18 años; un 60% señala haber sido detenido, y un 27% dice haber sufrido privación de libertad siendo menor de edad. Relacionado a ello, un 43% dice haber estado en un hogar de menores. Además, se trata de una población eminentemente reincidente, en su mayoría por tercera vez (Paz Ciudadana, 2016).

El 45% de la población total penitenciaria nunca ha tenido un trabajo previo, de acuerdo a un estudio realizado en la Región Metropolitana en 2010 (ISUC, 2010). Otras fuentes señalan que el 58,3% de la población masculina y el 78,4% de la femenina tuvo algún trabajo legal du-

rante su vida, el cual les reportaba ingresos mensuales de \$72.000 en promedio, mientras los ingresos de su actividad delictual ascendían a más de \$1.450.000 (Paz Ciudadana, 2016; CESC 2013).

La población penal de mujeres corresponde al subgrupo con mayor crecimiento en los últimos años, con un aumento cercano al 90%, y que ingresa al sistema principalmente con cargos por tráfico de drogas (DESC, 2016). La evidencia señala que la privación de libertad tiene efectos diferenciales según se trate de hombres o mujeres, lo cual en la actualidad es ignorado por la política penitenciaria (CELS, 2011). A diferencia de los hombres, una vez que las mujeres entran a la cárcel enfrentan un estigma social de tal peso, que aquellas que tienen pareja la pierden y en general quedan muchas veces desvinculadas de su familia. Así lo evidencia un estudio realizado en Argentina, donde el 59% de las mujeres declara no recibir visitas familiares o sociales, o recibirlas muy esporádicamente, y el 44% dice nunca haber sido visitada (CELS, 2011).

Por otra parte, la maternidad en la cárcel resulta fuertemente obstaculizada, en un contexto social que relega la responsabilidad sobre los hijos a las mujeres, y donde el 91% de las reclusas declara tener hijos (CELS, 2011; PNUD, 2013). Un estudio sobre el impacto social de la reclusión de mujeres que son madres en Chile, arrojó que en promedio tienen tres hijos, de los cuales un 22% está en edad preescolar (Valenzuela et al, 2012). Al momento del ingreso a la cárcel, al menos la mitad de estas mujeres tenía el rol de cuidador y/o sostenedor principal de los hijos, lo cual multiplica el impacto de la separación madre-hijo, el empobrecimiento del hogar y las dificultades del ajuste familiar para proveer un cuidador, ya que, tras su ingreso a la cárcel, el 70% de los menores queda en un hogar sin padre ni madre a cargo (Valenzuela et al, 2012).

### **Condiciones materiales de las cárceles y hacinamiento**

La infraestructura y condiciones materiales del sistema carcelario han sido, reiteradas veces, objeto de fiscalizaciones y críticas por parte de diversos organismos nacionales e internacionales<sup>7</sup>. Todos ellos mencionan las insuficiencias en la infraestructura para el volumen de

población penitenciaria, según muestran los índices de hacinamiento de un número importante de recintos penitenciarios. A nivel agregado, en 2014 existía un 113% de hacinamiento a nivel nacional, específicamente un 118% en hombres y un 77% en mujeres (CESC, 2015)<sup>8</sup>. Pese a que estos índices se encuentran por debajo de los estándares internacionales –que consideran hacinamiento crítico por sobre el 120%–, trece (14%) de las 94 unidades penales del sistema cerrado funcionaban con índices mayores a 150%, mientras que otras seis (6%) lo hacían con índices superiores al 200% (INDH, 2013; Genchi, 2014; Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014). Ello supone serios obstáculos para la administración de la población penal, dificultando el ejercicio de protocolos de vigilancia, y prácticamente imposibilitando la clasificación y segmentación de los internos según perfiles criminológicos y necesidades (CESC, 2015).

Dentro de las condiciones carcelarias más comunes se encuentran: carencia de ventilación y luz natural, celdas insalubres, carencia de camas (dormir en el suelo o en hamacas), falta de atención médica adecuada y de agua potable, falta de servicios sanitarios adecuados, ausencia de condiciones mínimas de privacidad en los dormitorios, alimentación escasa y de mala calidad, restricciones indebidas al régimen de visitas, aplicación periódica de formas de castigo colectivo y otros malos tratos y condiciones de aislamiento e incomunicación, entre otras (CIDH, 2011; Carranza, 2015 en Cerda, Del Villar, Ramm y Navarro, 2016). Todos estos problemas se han detectado en el sistema de cárceles en Chile, a través de instancias como la comisión de visita semestral de cárceles de la Corte de Apelaciones de Santiago, que ha denunciado este tipo de falencias en distintos recintos penitenciarios (Corte de Apelaciones Santiago, 2015). Más aún, de acuerdo a los propios internos, las condiciones de infraestructura existentes en las cárceles son desfavorables a los objetivos de reinserción social (Genchi, 2014).

### **Violencia y cárceles**

La primera encuesta sobre la percepción de la calidad de vida en la cárcel realizada por Gendarmería señala que los principales problemas se vinculan al maltrato y violencia en las cárceles, así como relaciones interperso-

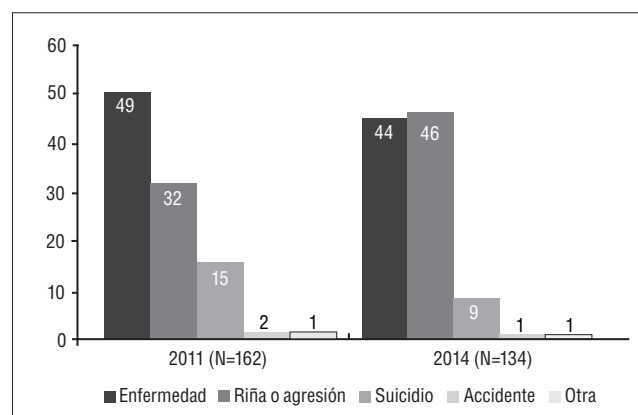
<sup>7</sup> Entre ellos, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (2011), el Departamento de Estado de Estados Unidos (2015), el Instituto Nacional de los Derechos Humanos (2011), el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (2014), y la Corte de Apelaciones de Santiago en sus informes semestrales.

<sup>8</sup> Ello sitúa a Chile lejos de los índices de hacinamiento de países como México (189%), Brasil (175%) y El Salvador (165%) (CESC, 2015).

nales deterioradas (Genchi, 2014). El 33,7% de los internos dice haber recibido maltrato psicológico por parte de otros reclusos y el 44,4% por parte de funcionarios. Las cifras sobre el maltrato físico alcanzan el 21,2% y 38,7% respectivamente.

Otro indicador de la violencia al interior de las cárceles lo compone el número de muertes producto de riñas o agresiones entre reos. Entre los años 2011 y 2014 se registraron 588 internos fallecidos<sup>9</sup>. La proporción de presos muertos por esta causa pasó de un 32% del total de muertes en la cárcel a un 46% (Matus, Fernández y Rivera, 2015 en Cerda, Del Villar, Ramm y Navarro, 2016).

Gráfico 4: **Causas de muertes en cárceles 2011 - 2014 (porcentaje)**



Complementariamente, la literatura señala como un rasgo distintivo de las cárceles de América Latina que sean “autogobernadas” por los presos (Carranza, 2012), lo cual habla del ejercicio de violencia al interior de las cárceles por parte de los internos. El corolario es que la cárcel perpetúa –y en algunos casos intensifica– los códigos de violencia con los que las personas ingresan a ella.

Pero la violencia no solo es percibida por los internos privados de libertad. Una dimensión adicional tiene que ver con el trato que reciben quienes visitan a los internos –que en su mayoría son mujeres– y que muchas veces son objeto de prácticas discriminatorias y vejatorias al ingreso y durante su estadía en el recinto penitenciario (Castro, 2011; Carril y Morong, 2016; Cerda, Del Villar, Ramm y Navarro, 2016). Este trato se extiende también

a los menores de edad y responde a la inexistencia de protocolos adecuados para el ingreso y trato en las cárceles. En más del 40% de los casos se reporta que solo el 29% de los menores visita a su madre todas las semanas (Valenzuela et al, 2012), lo cual podría estar relacionado con lo disuasivo que resulta el procedimiento de revisión (Castro, 2011).

En conjunto, el panorama que se presenta resulta en extremo preocupante. El sistema carcelario, que hoy tiene puesto el foco en la custodia más que en la reinserción y se caracteriza por condiciones materiales lamentables y violencia cotidiana, reproduce las desventajas sociales de quienes ingresan a él y no cumple con el objetivo de evitar la reincidencia y, en último término, disminuir los niveles de delincuencia del país.

## PROPUESTAS PARA EL SISTEMA CARCELARIO

A continuación se presentan las propuestas que elaboraron los integrantes de la mesa orientadas a contar con un sistema carcelario que sea más efectivo en la disminución de la reincidencia y promueva una real reinserción social y laboral. En primer lugar, se explican las que se han llamado propuestas estructurales que dicen relación con transformaciones de fondo y que posiblemente deben ser impulsadas por cambios en la legislación. Estas han sido clasificadas en cuatro temáticas: sistema de ejecución de penas, modernización de Gendarmería, redefinición de la estructura carcelaria y reinserción postpenitenciaria.

Luego, se proponen seis medidas de gestión, las cuales podrían ser implementadas en el corto o mediano plazo, dado que no dependerían de modificaciones normativas, sino que principalmente de voluntades políticas y coordinación entre organismos.

### Propuestas estructurales

#### a. Sistema de ejecución de penas

##### Implementación de un sistema dedicado al cumplimiento de ejecución de penas

En Chile las relaciones entre la autoridad penitenciaria y los reclusos se dan sobre la base de la casi anulación de sus derechos, conforme a la doctrina de las relaciones especiales de sujeción. Con ello, el estatus jurídico de las personas privadas de libertad en nuestro país debilita sus derechos fundamentales. A partir de 1972, sin

<sup>9</sup> En <http://www.latercera.com/noticia/558-presos-mueren-en-la-cárcel-en-los-últimos-cuatro-años/>

embargo, las legislaciones penitenciarias modernas en el mundo han dado al interno un estatus jurídico particular, donde se les reconoce como titulares de derechos fundamentales, limitados por su situación de privación de libertad (Rivera, 1998).

Este cambio de paradigma en el estatus de sujeto de derecho de los privados de libertad ha evidenciado, en el ámbito nacional, la necesidad de contar con una administración carcelaria capaz de garantizar el ejercicio de tales derechos, o, en otras palabras, un sistema de controles y fiscalización del cumplimiento de las penas privativas de libertad, particularmente de los que deben ser ejercidos por los tribunales, aunque se admiten otros de rango administrativo.

Para poder ejercer este control, es necesario definir no solo cuál será la autoridad administrativa o judicial encargada de llevarlo a cabo, sino también los espacios que estarán sujetos al control, el catálogo de derechos que se reconocen a los reclusos, y los estándares mínimos que deben exigirse al administrador de las prisiones y que deben tener rango legal.

En Chile existen múltiples debilidades legales. En primer lugar, se carece de una legislación penitenciaria. Con ello, la determinación de asuntos tan relevantes como los derechos y deberes de los internos y del personal a cargo de ellos, se contiene en normas de carácter reglamentario. Urge entonces la discusión y dictación de una normativa con rango de ley que dé cuenta de las actuales necesidades del sistema penitenciario.

Por otra parte, en el país tampoco existe un sistema de ejecución penitenciaria propiamente, sino más bien un conjunto de instituciones, órganos y roles cuyas funciones se superponen y, en ocasiones, contradicen. Esto redundaría en importantes espacios de ambigüedad institucional en cuestiones tan esenciales como el papel de los tribunales de instancia en materia de ejecución penitenciaria; el rol de Gendarmería de Chile y de órganos que, perteneciendo a una u otra institución, han sido creados por decretos o leyes específicas con funciones u objetivos que en ocasiones se oponen a la inspiración de la institución a la que pertenecen<sup>10</sup>.

De forma similar, no existe la figura del juez de ejecución que supervise el cumplimiento de la condena. Esta la-

bor es hoy realizada en parte por el juez de garantía, quien, junto con velar por el respeto a los derechos y garantías del imputado dentro del proceso penal y antes de la dictación de una sentencia condenatoria, también debe hacerlo con posterioridad a ella. Se trata de un sistema precario de tribunales de ejecución, que entrega al mismo juez funciones completamente distintas, las que requieren, especialmente en el caso de la ejecución, de una mayor especialización sobre las materias específicas a resolver.

Una experiencia que ha aportado en el ámbito de la ejecución penitenciaria es la creación de la figura del defensor penitenciario, dentro de la Defensoría Penal Pública<sup>11</sup>, que asegura al interno asesoría en una serie de actuaciones judiciales y extrajudiciales durante el cumplimiento de la condena privativa de libertad hasta su completa ejecución. El objetivo es resguardar los intereses, garantías y derechos del condenado, con un grupo interdisciplinario, conformado por abogados y asistentes sociales, contratados mediante el sistema de licitaciones públicas.

Con la intervención de los defensores penitenciarios se ha ido estableciendo un catálogo de demandas a plantear en instancias administrativas o de tribunales, lo que ha permitido identificar también ciertos derechos que asisten al condenado privado de libertad y que pueden ser ejercidos por los defensores. Algunos de ellos son el derecho a recibir un trato digno, a tener asistencia médica, a no recibir castigos sin un proceso justo, a reclamar ante el Juez de Garantía cuando sus derechos han sido vulnerados, y a solicitar beneficios intrapenitenciarios. Cuando alguno de estos derechos es vulnerado, el abogado penitenciario público los hace efectivos en representación del condenado ante quien corresponda.

Este sistema sin duda constituye un avance, pero evidencia simultáneamente una precariedad, pues se ha ido construyendo en un proceso no sistemático, sin la existencia y soporte de una ley penitenciaria que regule adecuadamente estas materias.

Para hacer frente a la necesidad de transformar el estatus de estas personas en sujetos de derecho —regulando específicamente las materias propias del sistema penitenciario, la relación del condenado privado de libertad

<sup>10</sup> Se pueden considerar y comparar las atribuciones y funciones del Consejo técnico, órgano perteneciente a Gendarmería y asesor del jefe de los Establecimientos penitenciarios y las atribuciones y funciones de las Comisiones de rebaja de condena, de Visita de cárceles y de Libertad condicional, todas comisiones ad hoc, temporales, y conformadas al menos en parte, por jueces o ministros del Poder Judicial.

<sup>11</sup> Más información en: <http://www.dpp.cl/>

con la autoridad y el Estado— es imprescindible la dictación de una Ley Penitenciaria. Además, para ejercer esos derechos se requiere contar con una institucionalidad dedicada al cumplimiento de ejecución de penas, en cualquiera de sus modalidades (administrativa, jurisdiccional o mixta), dando forma al sistema de ejecución.

Se debiera dar prioridad a un sistema de ejecución jurisdiccional, con jueces especializados, dedicados exclusivamente a resolver las materias propias del cumplimiento de las condenas —pudiendo incluso asignárseles funciones de control y fiscalización de cumplimiento de salidas alternativas— que den aplicación a la legislación penitenciaria, aun en deuda. Así se propiciaría un sistema especializado, que resolvería oportunamente las demandas de una población vulnerable y que hoy es sujeto de constantes violaciones a sus derechos humanos (CIDH, 2011; Castro, 2011; INDH, 2013), y se dejaría entregada la resolución de ciertas materias a la autoridad administrativa carcelaria, aunque sujeta igualmente al control de los tribunales.

#### **b. Modernización de Gendarmería**

##### **Separación de las funciones de custodia y reinserción con presupuestos y control de gestión diferenciados**

Formalmente existe una separación y similar peso entre las funciones de custodia y reinserción que se expresan en el organigrama institucional de Gendarmería. Sin embargo, en el actuar cotidiano de la institución tienden a prevalecer las funciones asociadas a la custodia y seguridad, en desmedro de aquellas referidas a la reinserción social (Brander y Sanhueza, 2016).

Esta asimetría se demuestra en indicadores como el monto del presupuesto destinado a la función “técnica” (o de reinserción), que en los últimos años se ha mantenido en torno al 10% y ha crecido a un ritmo mucho más lento que el presupuesto destinado a custodia (Desuc, 2010; Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010). En 2015, el presupuesto total de Gendarmería fue de M\$428.670.630, del cual el 91% se utilizó para fines de vigilancia y custodia (Ministerio de Justicia y Genchi, 2016).

Por otra parte, si bien Gendarmería ha registrado importantes ampliaciones de su personal durante la última década (Leyes N° 19.581 y N° 20.426), los nuevos fun-

cionarios se han concentrado de manera desbalanceada en la planta uniformada, manteniendo una reducida proporción de profesionales dedicados a las labores de reinserción (Zúñiga, 2010; Paz Ciudadana, 2016).

Se hace necesario, entonces, separar ambas funciones, lo que puede darse bajo varias configuraciones, por ejemplo, a través de la creación de un servicio diferenciado de reinserción, o bien, el reforzamiento de la independencia de funciones al interior de Gendarmería. En esta segunda modalidad, se propone la apertura a concurso de Alta Dirección Pública para los cargos de director regional y jefes de unidades penales de Gendarmería, entendiendo que han de ser ellos los responsables de que exista un balance entre seguridad y reinserción. De esta manera, funcionarios tanto uniformados como civiles de la institución podrían postular al cargo.

##### **Generación de perfiles de cargo, revisión del programa de formación de gendarmes y diseño de una línea de formación continua para el ejercicio de la carrera funcionaria**

En la actualidad, se observa una débil planificación del desarrollo de la carrera funcionaria, de acuerdo a las necesidades del servicio (Paz Ciudadana, 2015b; Altegrity Risk, 2011). En este sentido, se hace necesario definir perfiles de cargo acordes a las funciones diferenciadas de custodia y reinserción, de modo de dotar a las distintas unidades penales del país con equipos idóneos y pertinentes de gendarmes, oficiales y profesionales de acuerdo a las necesidades de cada penal.

Hoy en día la formación de los uniformados tiene una duración de entre uno (suboficiales) y dos años (oficiales). En ambos casos se trata de una formación que busca capacitarlos en temas de seguridad, reinserción, desarrollo personal y laboral, entre otros. A un oficial de Gendarmería se lo prepara para que sea “capaz de gestionar, liderar y supervisar equipos humanos encargados de la seguridad penitenciaria, contribuir a la reinserción social de las personas privadas de libertad, administrando y supervisando los recursos fiscales a su cargo” (Genchi, 2017). No obstante, se han encontrado debilidades en aspectos del currículum en torno a la escasa profundidad de contenidos relativos a reinserción social, derechos humanos, administración y aspectos sociológicos y psicológicos del encierro<sup>12</sup>.

12 Debe reconocerse, sin embargo, que se ha avanzado en la inclusión de estos contenidos, como por ejemplo a través del Diplomado en Derechos Humanos con el apoyo del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).

Es urgente, entonces, reenfocar los contenidos del currículum de Gendarmería, independientemente del número de años de formación que eso involucre.

Al mismo tiempo, es imprescindible mejorar la formación que Gendarmería entrega a sus áreas técnicas (trabajadores sociales, psicólogos, terapeutas ocupacionales y docentes), la cual tiende a ser fragmentada, poco sistemática y a veces con énfasis demasiado teórico (Brander y Sanhueza, 2016). A diferencia de lo que ocurre con el personal uniformado, no existe una academia de formación ni cursos de capacitación para estos equipos que son los principales encargados de la reinserción (Paz Ciudadana, 2015b).

En este sentido, las áreas técnicas de Gendarmería también deberían contar con planes de formación —adecuadamente supervisados— que fueran pertinentes, permanentes y con un énfasis teórico-práctico (y no solo teórico), recogiendo buenos modelos extranjeros, pero adaptándolos a las condiciones de implementación existentes en nuestro país. Asimismo, debiesen existir instancias de cuidado personal y de equipo que permitan garantizar que el profesional se encuentra en condiciones de ejercer de buena forma un trabajo tan exigente y delicado.

#### **Generación de protocolos y condiciones para visitas familiares**

El encarcelamiento tiene hondas repercusiones en el grupo familiar del interno o interna y en ellos mismos, quienes deben enfrentar la separación y posible ruptura de vínculos (Wildeman & Western, 2010). Especialmente los hijos de las personas encarceladas se ven afectados en varios niveles, ya que la privación o debilitamiento severo del lazo con el padre o madre impacta en su desarrollo emocional, su rendimiento escolar, y la percepción de seguridad, entre otros efectos (Thompson, 2008; Cortázar et al, 2015).

Por ello, en diferentes países se ha avanzado en regular la relación entre padres y madres privados de libertad y sus hijos, buscando resguardar la dignidad de los niños y que el Estado garantice a los progenitores la posibilidad de cumplir con sus deberes y derechos (Unicef, 1989; Unicef, 2014). Estas políticas, que favorecen el apego entre padres e hijos en contexto de encarcelamiento, se han concentrado en mejorar la instancia de visita de los hijos a los establecimientos penitenciarios, instaurando

condiciones especiales y facilidades para los niños, como en el caso de Nueva Zelanda o Australia, y para las madres, como se ha visto en Italia, Argentina o el Estado de Nueva York en Estados Unidos (Boudin, 2016 en Lecaros y Rebolledo, 2015; CELS, 2011).

A nivel nacional, Gendarmería cuenta con un protocolo de visitas genérico sin indicaciones especiales para los menores, en las que ellos quedan expuestos durante el ingreso y estadía a las condiciones carcelarias. La etapa de revisión corporal, que se aplica a toda persona a partir de los doce años, es incómoda y vergonzosa especialmente para los niños (Lecaros y Rebolledo, 2015). Por otra parte, si bien la institución cuenta con un manual de derechos humanos que cubre el tema de la visita de familiares, en él no se explicitan los derechos de los niños. Ello redundaría en que muchas veces las personas privadas de libertad prefieran que sus hijos no los vayan a ver porque les provoca rechazo el registro corporal del que son objeto al ingreso del penal (Castro, 2011).

Esto es crítico dado que se sabe que el niño es fundamental en el proceso de rehabilitación de los padres, y, simultáneamente, conservar ese vínculo es clave para que él pueda mantenerse sano (Tuerk, 2006; Cortázar et al, 2015). En este contexto, es urgente que Gendarmería incorpore en sus protocolos oficiales de visita las modificaciones correspondientes para mejorar las condiciones del desarrollo de esta instancia. Asimismo, es recomendable entregar atención psicológica diferenciada a padres y madres para el desarrollo de habilidades parentales y para reducir la ansiedad que puede provocar separarse de sus hijos.

#### **Creación de una academia interdisciplinaria de estudios de reinserción social para creación y difusión de conocimiento especializado teórico y práctico**

Otro aspecto importante que podría potenciar la modernización y mejoramiento continuo del sistema penitenciario tiene que ver con una mejor articulación del sistema penitenciario con la academia. En este sentido, se propone crear un centro de estudios penitenciarios y de reinserción social que contribuya a la creación y difusión de conocimiento especializado y aplicable tanto a la gestión interna de Gendarmería como a la investigación académica.

Actualmente, nuestro país y América Latina carecen de centros especializados que estudien y formen expertos

en estas áreas, a diferencia de lo que ocurre en países como Canadá, Francia, Reino Unido y Norteamérica, donde este tipo de organizaciones alimenta la búsqueda de soluciones. Un centro de estas características debería tener un carácter interdisciplinario, plural y con un énfasis en llenar vacíos en la formación y generación de conocimiento a nivel regional, acorde a nuestra idiosincrasia.

### c. Redefinición de la estructura carcelaria

#### **Implementación de una política de segmentación de la población penal, estructurada bajo la existencia de un centro de recepción, clasificación y derivación de internos**

En un contexto de altas tasas de encarcelamiento, el sistema requiere de un mejor esquema de distribución de internos, que tome en consideración sus características para tender a una custodia y reinserción más efectiva.

Si bien en nuestro país la segmentación ha sido reconocida como uno de los pilares que debiera orientar la adecuada administración del sistema carcelario, las políticas y medidas implementadas a este respecto distan de satisfacer criterios objetivos de segmentación o diferenciación de los internos que ingresan a los recintos penitenciarios, en desmedro de los objetivos de rehabilitación y reinserción (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010; BID, 2013).

Ello se ve dificultado por el alto nivel de hacinamiento del sistema que impacta en la implementación de políticas que permitan estructurar una población penal acorde a su nivel de peligrosidad y condición para rehabilitarse y reinsertarse. Si bien existen algunas aproximaciones para tratar de predecir el comportamiento en encierro de las personas que ingresan a las cárceles, distan de ser verdaderos protocolos implementados por profesionales expertos que den guía a este proceso (Dammert, 2006)<sup>13</sup>.

A nivel internacional se han desarrollado varios instrumentos para estimar aspectos relativos a la disposición a la rehabilitación, peligrosidad y/o riesgo de violencia que presentan los internos (Ballesteros, Graña, Andreu, 2006; Pueyo, 2007). A través de ellos se han generado estadísticas con respecto a la población penal, describiendo a la mayoría en términos de bajo riesgo y una

proporción muy escasa de alto riesgo (Blomberg et al, 2010). Ello calza con los datos nacionales de causas de condenas citados previamente, donde la proporción más grande de motivos de ingreso a la cárcel corresponde a delitos menores como hurto.

En este escenario, se propone la implementación de un centro de recepción, clasificación y derivación al cual toda persona enviada a reclusión penal ingrese como primera etapa. En este centro, bajo la dirección de profesionales expertos, el objetivo sería estudiar y diagnosticar, durante un lapso de tiempo determinado, el perfil del interno, en variables tales como peligrosidad, comportamiento bajo condiciones de encierro, disposición a la rehabilitación y reinserción, entre otras.

Los internos ya clasificados en el centro debieran ser enviados al recinto del tipo que más se ajuste a su perfil: a) de alta disposición a la rehabilitación: diseñados como lugares de trabajo y educación, afectos a custodia, control y restricciones de seguridad pero en una medida acorde al tipo de internos que aloja, y esencialmente proyectados y administrados pensando en la rehabilitación y reinserción de los presos, b) de mediana disposición a la rehabilitación: configurados como centros aptos para albergar a una población más compleja en cuanto a sus requisitos de seguridad, rehabilitación y reinserción, y en donde los criterios de custodia debieran entrelazarse estrechamente con los programas de educación y trabajo, y c) de baja disposición a la rehabilitación: destinados a internos de comportamiento violento, que ponen en riesgo a los otros internos y al personal de custodia, con un relevante potencial de influenciar a otros presos y que normalmente se muestran refractarios a los programas de rehabilitación y reinserción. Estos recintos serían especialmente demandantes en cuanto a sus requisitos de seguridad y custodia, los cuales deben, en todo caso, verse enmarcados en consideraciones de derechos humanos que necesariamente han de informar su estructuración y manejo.

Lo anterior no excluye la existencia de una cuarta posibilidad de cumplimiento de pena fuera del sistema cerrado: el uso de penas sustitutivas y la implementación de un modelo de reinserción progresivo, donde la privación de libertad abra la posibilidad de involucrar, bajo

<sup>13</sup> Existen algunas políticas centralizadas y protocolos de segmentación. Sin embargo, estos (i) no se vinculan con el tipo de cárcel, sino con el espacio concreto que dentro de cada establecimiento penitenciario ocupará un interno (por ejemplo tal o cual módulo) y (ii) se fundamentan en procedimientos y parámetros criticables, creados exclusivamente por Genchi sin participación de otros actores, ONG o expertos en la materia y (iii) potencialmente fundados en prejuicios o aspectos discriminatorios (número de tatuajes, uso del COA, etc.). Detalles se encuentran en el Modelo de clasificación y segmentación Penitenciaria vigente, que clasifica a los internos según un índice de compromiso delictual (ICD), según la OR. N°161 de la Subdirección Técnica de Gendarmería, que actualmente estaría en proceso de reforma, según puede verse en <http://www.gendarmeria.gob.cl/home.do>

ciertas condiciones, contacto con el medio libre. Diferentes vías para avanzar en esa línea se pueden encontrar en la diversificación del actual espectro de situaciones susceptibles de ser objeto de penas sustitutivas, y en la exploración de otras posibilidades alternativas a la cárcel, como mediación, resolución y toma de acuerdos, así como otras medidas que promuevan la finalización de estudios, capacitaciones y terapias de rehabilitación cuando se amerite.

#### **Infraestructura carcelaria que contemple recintos de baja, mediana y alta seguridad**

La implementación de políticas efectivas de segmentación solo resulta posible si, para cada tipo de interno, existen recintos que respondan precisamente a su perfil criminógeno y cuentan con la infraestructura necesaria para implementar los programas de rehabilitación y reinserción acordes a ese perfil.

En Chile, el problema no se agota en la sobrepoblación de las cárceles, sino que responde a conceptos fundantes del actual sistema que no consideran esta variable como uno de los ejes centrales a observar. Así, por una parte, la nueva infraestructura penitenciaria que se ha construido en las últimas décadas en nuestro país (sea bajo el denominado modelo de cárceles concesionadas o bien cárceles públicas), ha replicado un mismo tipo de construcción (recintos penitenciarios fundamentalmente iguales en su diseño y configuración), como si la población penal fuera esencialmente igual o no diferenciable. En este sentido, las cárceles concesionadas corresponden a lo que en países más desarrollados podría entenderse como cárceles de mediana-alta seguridad. Todas responden a esa premisa en lo esencial, más allá de que puedan disponer de configuraciones internas que permitan algún grado de segmentación. En su concepción, diseño global y funcionamiento general son básicamente edificios para internos de mediana-alta seguridad, con celdas individuales —aunque algunas veces compartidas— y con perímetros de seguridad y políticas de custodia acorde con dicha concepción.

Resta decir que los recintos penitenciarios de baja peligrosidad —y que deberían ser la mayoría según se ha explicado—, suponen costos significativamente menores que las cárceles de media-alta seguridad.

Ahora bien, una infraestructura carcelaria como la que se ha descrito debiera asegurar al menos a nivel regional la existencia de establecimientos de los tres tipos, de modo que los internos no queden significativamente alejados de sus familias. Por sí solo este requerimiento podría significar un monto de inversión mayor.

#### **d. Reinserción postpenitenciaria**

##### **Implementación prioritaria de las líneas programáticas de reinserción del modelo Riesgo-Necesidad-Responsividad (RNR), potenciando la coordinación entre subsistemas y programas**

Los resultados de las comparaciones internacionales demuestran que el sistema penal en Chile, por largo tiempo, ha carecido de un modelo de reinserción que considere un constructo teórico, análisis de las necesidades y entrega de una oferta programática acorde —a través de herramientas estandarizadas— así como orientación al reingreso a la comunidad de los programas pre egreso. Históricamente, además, los programas de reinserción han coincidido con oportunidades presupuestarias más que con líneas de intervención, evidenciando una falta de planificación (Paz Ciudadana, 2015b; Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010).

Esto ha comenzado a cambiar gracias a la adopción del modelo de rehabilitación RNR, cuyos resultados en la disminución de la reincidencia del delito han sido evidenciados ampliamente (CESC, 2010). Sus principios establecen que el tratamiento efectivo de un infractor debe ajustarse según su nivel de riesgo, sus necesidades y su disposición a responder. El modelo RNR considera tres ejes de acción: intervención psicosocial, capacitación ocupacional y colocación laboral. Ello representa un avance cualitativo en los esfuerzos institucionales de reinserción social por parte de Gendarmería. El desafío ahora está en la completa implementación y seguimiento del modelo, que estará centrada en el establecimiento de un circuito penitenciario de las distintas instancias de reinserción y coordinación de los subsistemas, especialmente en lo que concierne a los servicios de apoyo al tránsito entre la salida de la cárcel y el retorno a la comunidad. Se debe poner especial énfasis en esta última etapa, que la experiencia identifica como crítica y en Chile adolece de precariedad extrema (CESC, 2010; Espinoza, 2014).

### Articulación entre actores

Un elemento central en la reinserción social corresponde a la disponibilidad de un empleo estable. Diversos estudios han mostrado que la tasa de reincidencia es menor en aquellos internos que participan de programas laborales versus aquellos que no lo hacen (Tripodi, Kim, y Bender, 2010; Davis et al, 2013). Contar con un trabajo, además, trae consigo normas de responsabilidad laboral adulta y abre la posibilidad de sostener a una familia. También posibilita el establecimiento de vínculos sociales significativos en el ámbito laboral, fuera del ambiente delictivo, y crea el hábito de una rutina organizada (Raphael, 2011, en Ministerio de Justicia, 2012). Para las personas que recién egresan del sistema cerrado o semi cerrado, es esencial contar con asistencia para la reinserción en el ámbito laboral y social, y así disminuir la tendencia a delinquir inmediatamente por falta de redes de apoyo y medios económicos para sobrevivir.

Los diagnósticos del sistema coinciden en que los cupos disponibles en los programas de reinserción laboral son muy limitados en relación al tamaño de la población penal, tanto en el sistema cerrado como abierto. Por otra parte, existe alta heterogeneidad en la implementación de estas instancias, lo que dificulta la gestión y monitoreo de los programas. Se ha detectado que la forma en que se implementan actividades laborales varía de forma importante de recinto en recinto y depende en gran parte del trabajo auto gestionado de los internos (Paz Ciudadana, 2015b).

Adicionalmente, se ha documentado que los programas disponibles en el sistema carcelario chileno no presentan relación significativa con los empleos disponibles para este grupo fuera de la cárcel (Alzérreca y Muni-zaga, 2015). Si bien las evaluaciones respecto de los programas vigentes son positivas, los mismos penados demandan mayores oportunidades de capacitación, las que debieran estar más apegadas a los mercados laborales como un factor clave en la reinserción (Villagra, 2009).

En esta línea, se requiere convocar a los actores privados con mayor fuerza, en una invitación que sobrepase la responsabilidad social empresarial y se sitúe en el ámbito de la contribución a la seguridad pública, que sin duda preocupa a las empresas. La experiencia sugiere que el involucramiento del sector privado es necesario para la reinserción laboral exitosa, contando con varia-

dos ejemplos en el ámbito nacional (CESC, 2009). Ahora bien, aunque existen diversos programas que han logrado atraer y comprometer a las empresas, se necesita una política pública general que desde el Estado incentive el aporte del sector privado a la seguridad pública.

Otros actores, como municipios y ONG, también pueden cumplir un rol fundamental en la reinserción. Si bien hoy existe relación a través de convenios con ellos (Genchi, 2015), no se cuenta con una plataforma integrada de iniciativas y programas de apoyo a la reinserción originadas en instituciones independientes de Gendarmería. Es necesario aprovechar la capacidad de intervención de estas organizaciones en torno a temas como rehabilitación en el consumo problemático de alcohol y drogas, capacitación laboral, apoyo familiar, entre otros, y vincularlas de forma más sistemática con la oferta de Gendarmería. Idealmente se debe apuntar al establecimiento de instancias de evaluación y sistemas de acreditación que estimen su efectividad. Esta perspectiva intersectorial no puede quedar fuera de la gestión de la reinserción (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010; Villagra, 2009). Para ello, una buena alternativa sería la creación de una plataforma nacional para coordinar y dar seguimiento a iniciativas de reinserción laboral y programas de empleabilidad entre Gendarmería y otras organizaciones.

### Diseño de un programa de salud mental para los internos que aborde conflictos críticos en la cárcel como violencia y adicciones

El otorgamiento de apoyo psicológico a los internos es esencial para lograr una reinserción exitosa, el que además se ha documentado como una demanda de los mismos penados, para abordar tanto materias individuales como para contar con orientación en temas familiares, parentales y de pareja (Villagra, 2009). Actualmente existe en cada unidad penal un equipo a cargo de este servicio, pero hay únicamente un programa que ofrece consultas psicológicas. Esto es relevante también como materia de salud pública, porque apunta a la disminución de niveles de violencia y adicciones entre los individuos. Existe una experiencia reciente donde Gendarmería está empezando a implementar el programa PAP-PPL (Programa de atención psicoterapéutica para personas privadas de libertad), sin embargo, por tratarse de un piloto aún no existen evaluaciones y tiene una cobertura muy menor.

Por otra parte, es importante mencionar el caso de las personas inimputables, aquellas que debido a su condición de salud mental no son aptas para el cumplimiento de una pena en privación de libertad tradicional y por tanto no debieran formar parte del sistema penal. No existen actualmente hospitales para los inimputables, y más allá de ello, no existe una conexión entre sistema penal y el sistema de salud, cuestión que es urgente resolver.

### **Medidas de gestión**

#### **Potenciamiento de una unidad de recolección de datos y producción de información en Gendarmería**

Toda medida para el mejoramiento del sistema penitenciario requiere de información clara y confiable. Si bien la unidad estadística de Gendarmería ha progresado en los últimos años, se trata de un aparato dedicado principalmente a la recolección y no al análisis. Aunque están disponibles datos sobre población penal que distingue entre sistemas abierto, cerrado y postpenitenciario; detenidos, imputados, condenados; hombres y mujeres, se desconocen otro tipo de cifras, como aquellas sobre reinserción, por ejemplo. Para acceder a la información de forma desagregada es necesario recurrir al protocolo de Ley de Transparencia, lo que hace el proceso lento y engorroso.

Por lo anterior, se propone un sistema integrado de información que esté disponible: a) para el público general a nivel agregado, y dé cuenta del diseño de políticas públicas en materia penal, b) para Gendarmería a nivel desagregado y facilite el adecuado manejo de la población penal, y c) para los mismos internos, posibilitando así la gestión de cada caso.

#### **Revisión y establecimiento formal de los criterios de segmentación de los internos y redistribución de la población penitenciaria**

Esta propuesta apunta a reducir la violencia y el hacinamiento al interior de las cárceles en un horizonte de corto plazo. Hoy en día la asignación de los presos a las unidades penales carece de un método sistemático y objetivo. Por el contrario, es fuertemente influenciada por factores contingentes al interior de los recintos, en donde las relaciones entre presos y pertenencia geográfica a distintos barrios son claves para la sobrevivencia del interno, lo cual es necesario pero insuficiente. El foco debiera estar en revisar la distribución para avanzar hacia criterios lógicos de segmentación, que vayan de la mano

de la infraestructura y las capacidades de Gendarmería.

#### **Mejoramiento de la distribución de la dotación de Gendarmería**

La escasez y la mala distribución de gendarmes tienen un peso evidente en el control de violencia al interior de las cárceles. Además de las funciones de custodia, la posibilidad de reinserción va de la mano del personal disponible que tenga Gendarmería para, por ejemplo, trasladar a los internos a estas actividades. Dado esto, en un plazo acotado de tiempo se debiera equilibrar la relación entre número de presos y gendarmes por unidad.

#### **Capacitación de los jueces de garantía en materia de derecho penitenciario**

En la práctica, los jueces de garantía actúan como jueces de ejecución, y deben asegurar el respeto a los derechos y garantías del imputado tanto dentro del proceso penal como posteriormente a la dictación de una sentencia condenatoria, interviniendo, por ejemplo, en la solicitud de cumplimiento de tiempos de condena. En esta lógica —que en el corto plazo seguirá vigente hasta que no se cuente con un sistema de ejecución penitenciaria— es fundamental la formación de los jueces de garantía en materia penitenciaria. Para ello, se propone la generación de instancias de capacitación interinstitucional, para lo que se puede aprovechar la última modificación de la agenda corta antidelinuencia.

#### **Fortalecimiento de las instancias de supervisión de la gestión carcelaria desde el Poder Judicial y seguimiento de las recomendaciones y observaciones de los informes de visita de cárceles**

Una supervisión independiente y continua es clave para generar presiones en Gendarmería y, así, motivar cambios en la gestión de las unidades penales. Se propone aprovechar espacios del Poder Judicial en torno al establecimiento de mecanismos de transparencia con respecto a la gestión de cárceles. Y, a partir de ello, apuntar al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los penales efectuando seguimiento a la gestión de acuerdo a los oficios emitidos por las Cortes de Apelaciones.

#### **Potenciamiento del rol de los municipios en la etapa de colocación laboral y reinserción a la comunidad en coordinación con la oferta programática de Gendarmería**

Es necesario fortalecer el rol de los municipios y revisar la focalización de los fondos que se les otorgan y que

podrían apalancar la reinserción. Algunas municipalidades adoptan un rol importante en la colocación laboral tras el periodo de condena, así como en la oferta de servicios sociales disponibles para los ex internos. Por lo general, los municipios que desarrollan este tipo de iniciativas son aquellos que concentran un número de personas que han regresado a sus hogares tras haber cumplido su condena. Se deben fortalecer las instancias de coordinación con Gendarmería para lograr espacios de trabajo comunitario utilizando las penas sustitutivas, especialmente la PSBC (Prestación de servicios en beneficio de la comunidad).

## CONCLUSIONES

El sistema carcelario chileno exhibe hoy graves deudas no solo en torno a las condiciones de condena y gestión de la población penitenciaria sino también a la seguridad pública en el largo plazo. Para quienes actualmente cumplen condena, resulta urgente implementar medidas correctivas a problemas de administración, habitabilidad y transgresiones a la dignidad humana que se viven al interior de los penales, y que son señalados reiteradamente por diversas instancias nacionales e internacionales. Para el país, está pendiente avanzar hacia la consolidación de un sistema carcelario que sea efectivo en la reinserción social y disminuya los niveles de reincidencia, lo cual requiere ser abordado en forma seria y con una mirada a largo plazo.

Como se ha visto, la estrategia tradicional para enfrentar el fenómeno de la delincuencia ha promovido el encarcelamiento de la población que delinque —especialmente aquella que comete delitos contra la propiedad y que al mismo tiempo suele provenir de los estratos socioeconómicos más pobres—, lo que ha traído como consecuencia un aumento continuo de las tasas de encarcelamiento en la última década, con cifras que se ubican por sobre las de la mayoría de los países de la región. Sin embargo, no existe claridad de que esta sea una medida efectiva para reducir los niveles de delincuencia; la evidencia más bien señala que las características que hoy tiene la cárcel contribuyen a reproducir las desventajas sociales de quienes ingresan, tanto al interior del penal como fuera, lo que redundará en altos niveles de reincidencia y bajas posibilidades de reinserción.

Con este documento se ha buscado hacer un llamado a la acción informada y planificada de los tomadores de

decisión, enfatizando en los aspectos que hoy resultan más urgentes de solucionar, y en las modificaciones necesarias de mediano y largo plazo para encaminarnos a un uso más racional del sistema penitenciario.

Así, en un nivel estructural, se ha propuesto la implementación de un sistema y una institucionalidad dedicada al cumplimiento de ejecución de penas con una legislación penitenciaria y jueces de ejecución especializados. Asimismo, se ha enfatizado en la necesidad de modernizar Gendarmería, mediante la separación de las funciones de custodia y reinserción; la generación de perfiles de cargo y entrega de formación adecuada, y la definición de protocolos más apropiados para el trato que se da a quienes visitan a los internos. Adicionalmente, se ha planteado una redefinición de la estructura carcelaria, con la implementación de una política de segmentación de la población penal y la infraestructura acorde para llevarla a cabo, junto con el reforzamiento de la reinserción postpenitenciaria, mediante la ejecución prioritaria de las líneas programáticas de reinserción del modelo RNR; una articulación más organizada con el sector privado, municipios y otros actores de la sociedad civil, y el diseño de programas de salud mental para los internos.

A nivel de gestión, se ha subrayado la necesidad de poner en práctica, en un plazo acotado, acciones que apunten a: disminuir la violencia y hacinamiento al interior de las cárceles mejorando las condiciones de habitabilidad, de la mano de la revisión de los criterios de segmentación de los penados; equilibrar la cantidad de presos y gendarmes por unidad, mejorando la distribución de la población penitenciaria; formar a los jueces de garantía en materia penitenciaria, que hoy ejercen tareas propias de los jueces de ejecución; fortalecer las instancias de supervisión de la gestión carcelaria desde el Poder Judicial; y contar con información de calidad sobre la realidad carcelaria, a través de una unidad de recolección de datos y producción de información en Gendarmería.

Es de esperar que este documento contribuya a la implementación de medidas que permitan mejorar el sistema carcelario con el fin de que se haga un uso más racional de él, se otorguen adecuadas condiciones para quienes cumplen condenas y, en último término, se logre el objetivo de reinserción y de menor reincidencia. Más que nunca, es necesario prestar atención a la relación entre condiciones carcelarias, políticas de reinserción y seguridad ciudadana.

## REFERENCIAS

- Adimark** (2016). *Evaluación Gestión de Gobierno septiembre 2016*. Presentación PowerPoint. Disponible en: <http://www.adimark.cl/es/estudios/dinamica.asp?id=372> [Accedido el 12 de diciembre de 2016].
- Altegrity Risk International** (2011). *Informe sobre la formación de futuros profesionales de Gendarmería de Chile*. Disponible en: <http://ciperchile.cl/pdfs/09-2013/Altegrity-transparencia/Fase2-Inform-Formacion-Futuros-Gendarmeria.pdf> [Accedido el 21 de noviembre de 2016].
- Alzérreca, A. y Munizaga, J.** (2015). *Descripción de trayectorias laborales para egresados de programas de reinserción laboral*. Taller de titulación para optar al título de Sociología, Universidad Católica de Chile.
- Ballesteros, A., Graña, J.L., Andreu, J.M.** (2006). Valoración Actuarial del Riesgo de Violencia en Centros Penitenciarios. *Psicopatología Clínica, Legal y Forense*, 6, 103-117.
- BID** (2013). *Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual*. Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Paz Ciudadana.
- Blomberg et al** (2010). *Validation of the COMPAS Risk Assessment Classification Instrument*. Center for Criminology and Public Policy Research, Florida State University, Tallahassee, Florida, Estados Unidos.
- Brander, M.F. y Sanhueza, G.** (2016). Facilitadores y obstaculizadores para la reinserción social: analizando la perspectiva de profesionales penitenciarios. *TS Cuadernos de Trabajo Social*, 15, 109-135.
- Carranza, E.** (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? *Anuario de Derechos Humanos*, 8, 31-66.
- Carranza, E.** (2015). *Criminalidad y cárceles en América Latina y el Caribe, ¿qué hacer?, ¿qué no hay que hacer?* Ponencia presentada en el XIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Doha, Qatar.
- Carril, F. y Morong, I.** (2016). *Experiencias de mujeres que visitan a hombres privados de libertad en el Centro de Detención Preventiva Santiago Sur*. Tesis para optar al título de Sociología, Universidad Diego Portales.
- Castro, A.** (2011). *Sistema Penitenciario y Derechos Humanos*. Informe Anual Sobre los Derechos Humanos en Chile. Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- Centro de Estudios Públicos, CEP** (2016). *Estudio Nacional de Opinión Pública N°77*, Julio-Agosto 2016.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, CESC** (2005). Proponen Novedosa Forma de Luchar Contra la Delincuencia. *Debates Penitenciarios*, 9. Disponible en: [https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates\\_penitenciarios\\_09.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_09.pdf) [Accedido el 8 de enero de 2017].
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, CESC** (2010). La evidencia empírica de la reducción de la reincidencia delictiva como herramienta para la seguridad pública y la integración social. *Debates Penitenciarios*, 13. Disponible en: [https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates\\_penitenciarios\\_13.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_13.pdf) [Accedido el 18 de enero de 2017].
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, CESC** (2013). *Demandas y características de capacitación laboral que fomenta una reinserción social, laboral y familiar en mujeres privadas de libertad en cárceles chilenas*. Presentación PowerPoint.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, CESC** (2015). *Condiciones de Vida en los Centros de Privación de Libertad en Chile: Análisis a partir de una encuesta aplicada a seis países de Latinoamérica*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Santiago, Chile.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS** (2011). *Mujeres en prisión: los alcances del castigo*. Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, Argentina.
- Cerda, A., del Villar, A., Ramm, A., & Navarro, I.** (en preparación). Informe Final 2014-2015: *Observatorio Violencia y Cárcel*. Pastoral Carcelaria de la Iglesia Católica e Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos** (2011). *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. Washington: Organización de Estados Americanos. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf> [Accedido el 2 de enero 2017].
- Consejo para la Reforma Penitenciaria** (2010). *Recomendaciones para una nueva política penitenciaria*. Santiago, Chile.
- Cortázar, A., Fernández, P., Léniz, I., Quesille, A., Villalobos, C., Vielma, C.** (2015). *¿Qué pasa con los hijos de madres encarceladas? Cómo amortiguar los efectos nocivos para los niños cuyos padres están privados de libertad*. Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- Corte de Apelaciones de Santiago** (2015). *Comisión Visita Semestral de Cárcel*.
- Davis, L., Bozick, R., Steele, J., Saunders, J., Miles, J.** (2013). *Evaluating the Effectiveness of Correctional Education. A Meta-Analysis of Programs That Provide Education to Incarcerated Adults*. RAND Corporation.
- Daeady, W.** (2014). *Incarceration and Recidivism: Lessons from Abroad*. PELL Center for International Relations and Public Policies. Disponible en: [http://www.salve.edu/sites/default/files/filesfield/documents/Incarceration\\_and\\_Recidivism.pdf](http://www.salve.edu/sites/default/files/filesfield/documents/Incarceration_and_Recidivism.pdf) [Accedido el 5 de enero de 2016].

- Dammert, L. y Díaz, J.** (2005). El Costo de Encarcelar. *Serie Observatorio*, 9. Programa de Seguridad y Ciudadanía FLACSO-Chile.
- Dammert, L.** (2006). *El sistema penitenciario en Chile: Desafíos para el nuevo modelo público-privado*. Preparado para la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. San Juan, Puerto Rico. Marzo 15-18.
- Dammert, L.** (2012). Inseguridad, crimen y cohesión social: ¿es posible pasar del discurso a la evidencia? En: Díaz, F. y Meller, P., (eds.). *Violencia y Cohesión Social en América Latina*. Cieplan. Uqbar Editores. Santiago, Chile.
- Departamento de Estado de Estados Unidos** (2015). *Chile 2015 Human Rights Report*. Country Reports on Human Rights Practices for 2015 United States Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.
- Dirección de Estudios de la Corte Suprema, DESC** (2016). *La Lógica del Sistema Penitenciario Chileno*. Compiladora: Collarte, C. Documento de uso interno.
- Durlauf, S. y Nagin D.** (2011). Overview of Imprisonment and crime: Can both be reduced? *Criminology & Public Policy*, 10(1), 9-11.
- Espinoza, O., Martínez, F. y Sanhueza, G.** (2014). *El Impacto del Sistema Penitenciario en los Derechos Humanos: la percepción de las personas privadas de libertad*. Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2014. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- Espinoza, P.** (2014). *Eliminación de Antecedentes Penales: Una forma de reintegración*. Presentación PowerPoint.
- Fazel, S. y Wolf, A.** (2015). A Systematic Review of Criminal Recidivism Rates Worldwide: Current Difficulties and Recommendations for Best Practice. *PLoS ONE*, 10(6), 1-8.
- Fuentes, C.** (2011). Reflexiones Sobre los Determinantes Políticos de la Seguridad Ciudadana. En: *Seguridad Ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Santiago, Chile.
- Gendarmería de Chile, Genchi** (2013). *La Reincidencia: Un Desafío para la Gestión del Sistema Penitenciario Chileno y las Políticas Públicas*. Estudio de Reincidencia de Individuos Egresados el año 2010.
- Gendarmería de Chile, Genchi** (2014). *Resultados de la Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria*. Unidad de Protección y Promoción de los DD.HH. Subdirección Técnica. Presentación PowerPoint.
- Gendarmería de Chile, Genchi** (2015). *Cuenta pública participativa regional*. 28 de mayo de 2015.
- Gendarmería de Chile, Genchi** (2016). *Estadísticas de la población penal a cargo de Gendarmería de Chile*. Disponible en: <http://www.gendarmeria.gob.cl> [Accedido el 18 de octubre de 2016].
- Gendarmería de Chile, Genchi** (2017). *Plan de Estudios del Aspirante a Oficial*. Disponible en: [http://www.escuela-gendarmeria.gob.cl/aspo\\_plan.html](http://www.escuela-gendarmeria.gob.cl/aspo_plan.html) [Accedido el 17 de enero 2017].
- Institute for Criminal Policy Research** (2016). *World Prison Brief Data*. Disponible en: <http://www.prisonstudies.org/country/chile> [Accedido el 8 de noviembre de 2016].
- Instituto Nacional de Derechos Humanos, INDH** (2013). *Estudio de las condiciones carcelarias en Chile. Diagnóstico del cumplimiento de los estándares internacionales de Derechos Humanos*. Maval: Santiago, Chile.
- Jaitman, L.** (2016). *¿Qué tanto efecto disuasivo tienen las cárceles?* Disponible en: <http://blogs.iadb.org/sinmiembros/2016/05/12/carceles-usa-vs-america-latina/> [Accedido el 2 de enero de 2017].
- Larenas, M.S., García, L.** (2011). *Evolución de la población penal en Chile según sus diversos subsistemas*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Larroulet, P.** (2015). *Cárcel, marginalidad y delito*. En *Los Invisibles. Por qué la pobreza y la exclusión social dejaron de ser prioridad*. Instituto de Estudios de la Sociedad. Santiago, Chile.
- Lecaros, J., Rebolledo, C.** (2015). *Niños en Contexto de Visita a Una Cárcel: el caso de Colina 1*. Tesis para optar al título de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Levitt, S.** (1996). *The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from prison overcrowding litigation*.
- Mañalich, J.** (2011). El Derecho Penitenciario entre la Ciudadanía y los Derechos Humanos. *Derecho y Humanidades*, 18, 163-178.
- Ministerio del Interior** (2015). *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2015*.
- Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile** (2012). *Informe Final de Evaluación Programas de Rehabilitación y Reinserción Social*.
- Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile** (2016). *Balance de Gestión Integral Año 2015*.
- Oliveri, K.** (2011). *Programas de rehabilitación y reinserción de los sistemas de cárceles concesionadas y estatales*. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Santiago, Chile.
- Paz Ciudadana y Universidad Adolfo Ibáñez, UAI** (2012). *La Reincidencia en el Sistema Penitenciario Chileno*. Unidad de Comunicaciones Fundación Paz Ciudadana.
- Paz Ciudadana** (2015a). *Balance de la delincuencia en Chile 2014*. Radiografía del sistema de seguridad y justicia. Agosto 2015.

- Paz Ciudadana** (2015b). *Reinserción social y laboral de infractores de ley: Estudio comparado de la evidencia*. Unidad de Comunicaciones Fundación Paz Ciudadana.
- Paz Ciudadana** (2016). *Análisis del Proyecto de Agenda Corta Antidelincuencia*. Unidad de Comunicaciones Fundación Paz Ciudadana.
- Paz Ciudadana** (2016). *Estudio sobre los niveles de exclusión social en personas privadas de libertad*. Unidad de Comunicaciones Fundación Paz Ciudadana.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD** (2013). *Estudio Comparativo de Población Carcelaria*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD** (2013). *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014.
- Pueyo, A.** (2007). *Evaluación del riesgo de violencia*. Departamento de Personalidad. Facultad de Psicología, Universidad de Barcelona.
- Salinero, S.** (2012). ¿Por qué aumenta la población penal en Chile? Un estudio criminológico longitudinal. *Revista Ius et Praxis*, 18(1), 113-115.
- Sanhueza, G., Ortúzar, C., Valenzuela, E.** (2015). El desempeño moral de las cárceles chilenas: un estudio piloto en Colina II. En *Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas 2015*. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Tripodi, S.J., Kim, J.S., y Bender, K.** (2010). Is Employment Associated With Reduced Recidivism?: The Complex Relationship Between Employment and Crime. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 54(5), 36-42.
- Tuerk, E.H., Loper, A. B.** (2006). Contact between incarcerated mothers and their children: Assessing parenting stress. *Journal of Offender Rehabilitation*, 43(1), 23-43.
- Unicef** (1989). *Convención de los Derechos del Niño*. Ratificada por Chile en 1990.
- Unicef** (2014). *Revisión sistemática de intervenciones psicosociales para niños, niñas y adolescentes con padres o madres privados de libertad*.
- Valenzuela et al** (2012). Impacto social de la prisión femenina en Chile. En *Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas 2012*. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Villagra, C.** (2009). *Hacia una política postpenitenciaria en Chile*.
- Villagra, C., Espinoza O., Martínez F., eds.** (2014). *La Medición de la Reincidencia y sus Implicancias en la Política Criminal*. CESC, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Wildeman, C., Western, B.** (2010). Incarceration in Fragile Families. *The Future of Children*, 20, 157-177.
- Zúñiga, L.** (2010). La Cárcel Enferma: consecuencias para reclusos y vigilantes. *Serie Documentos Electrónicos*, 4. Programa de Seguridad y Ciudadanía FLACSO-Chile.



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

# Centro UC

## Políticas Públicas



**[www.politicaspUBLICAS.uc.cl](http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl)**  
**[politicaspUBLICAS@uc.cl](mailto:politicaspUBLICAS@uc.cl)**



### **SEDE CASA CENTRAL**

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.  
Teléfono (56-2) 2354 6637.



### **SEDE LO CONTADOR**

El Comendador 1916, Providencia.  
Teléfono (56-2) 2354 5658.

### **CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC**

- Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal • Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas • Facultad de Ciencias Sociales • Facultad de Derecho • Facultad de Educación
- Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política • Facultad de Ingeniería • Facultad de Medicina