

CONCEPTOS

**MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA
RECLUSIÓN EN CHILE**

Número 4

Febrero de 2008

F U N D A C I O N

PAZ CIUDADANA



Autora:
María Eugenia Hofer D.
Asesora en temas penitenciarios
Fundación Paz Ciudadana

Edición:
Ana María Valdivieso

Diseño:
BBDO Publicidad S.A.

Diagramación:
Francisca Lira

El sistema de medidas alternativas a la reclusión se aplica en Chile como cuerpo legal integrado de sanciones desde el 14 de mayo de 1983, año en que fue promulgada la ley 18.216, que establece la remisión condicional de la pena, la reclusión nocturna y la libertad vigilada. Su finalidad es reducir la aplicación de las penas privativas de libertad y permitir un tratamiento no institucional de los condenados. Esto a través de la posibilidad de sustituir las penas privativas de libertad de corta duración por medidas que suponen un “tratamiento en el medio libre”.

La aplicación de la ley 18.216 se aprobó sin un plan de financiamiento que asegurara su efectividad. Esto resulta paradójico, si se considera la importancia social y económica de la política pública subyacente a esta iniciativa. El problema es que, a pesar de los años, esto no ha sido corregido. De hecho, la ausencia de un plan para cubrir los gastos de inversión y operación obligó a realizar una redistribución de recursos humanos y presupuestarios a partir de la deficitaria situación de Gendarmería.

Al marco restrictivo anterior, se suman las características propias de las sanciones alternativas a la reclusión que se comenzarían aplicar. Por ejemplo, el carácter comunitario asociado a la aplicación de la libertad vigilada del adulto. El plan de instalación de las nuevas sanciones consideraba la difusión, sensibilización y búsqueda sistemática de colaboración con organismos públicos y privados. La aplicación de este plan permitió generar el primer soporte de apoyo tanto en la conformación material y física del sistema (principalmente de bienes inmuebles para poder funcionar), como en la obtención de servicios sociales, destinados a la ejecución de programas de asistencia e intervención de los condenados, según los objetivos propios de cada medida.¹

En el año 1984 se crearon las primeras “Secciones de Tratamiento en el Medio Libre”, que en la actualidad corresponden a los Centros de Reinserción Social.²

Se comenzó por las ciudades que tenían cortes de apelaciones y, en una segunda etapa, se siguió con las principales capitales provinciales del país. La cobertura geográfica del sistema se instaló gradualmente para abarcar la totalidad del territorio nacional y, al mismo tiempo, para emplear criterios de eficiencia en su localización, al cubrir ciudades de mayores concentraciones de población. Para este segundo propósito, fue necesario diseñar una metodología de localización que guiara la selección de ciudades que presentaran ventajas, además de criterios como población y demanda expresada por la aplicación de la libertad vigilada del adulto.

En un principio, los jueces comenzaron a conceder la reclusión nocturna y la libertad vigilada del adulto, en cantidades moderadas. La pena remitida se agregó con algunos cambios respecto de la ley 7.821 que la regía hasta el 14 de mayo de 1984. Asimismo, comenzaron a solicitarse los primeros informes presentenciales o evaluaciones que realiza el centro de reinserción social y que contienen los antecedentes sociales y las características de personalidad del imputado. Estos informes permiten decidir si la intervención de un delegado en la medida de libertad vigilada del adulto puede ser eficaz para su efectiva resocialización.

Con respecto a este tema, la comisión legislativa registró, durante el año 1982, los siguientes aspectos:

- La pena privativa de libertad está en crisis. Los criterios de una moderna política criminal acentúan la preeminencia de la función resocializadora por sobre la mera retribución o castigo.
- La investigación criminológica moderna pone en evidencia los efectos nocivos de las penas privativas de libertad de corto tiempo: interrupción o pérdida del trabajo, separación de la familia, descrédito y rechazo social por el paso por la cárcel, contagio criminal del delincuente primario y sobrepoblación carcelaria que acentúa estos inconvenientes y recarga el sistema.

¹ Diseño y aplicación de una metodología de diagnóstico regional, provincial y comunal, de la oferta de bienes y servicios, que abarca dimensiones políticas, político-administrativas, sociales, demográficas, económicas, judiciales y penitenciarias.

² Decreto Ley de Justicia N° 1.771 de 1992, el cual establece el nuevo Reglamento de Establecimientos Penitenciarios.

- Existe amplio consenso en torno a la necesidad de sustituir las penas privativas de libertad cortas, por alternativas más modernas y eficaces que la encarcelación. La prisión debe tener una función residual, para los casos que sea estrictamente necesaria. El propósito es desinstitucionalizar progresivamente los métodos correccionales y promover los métodos no institucionales o semi institucionales, que incluyen componentes de tratamiento en un establecimiento y en el medio libre.
- Finalmente, se considera que el proyecto de ley contiene en cada una de las medidas alternativas propuestas, un campo de aplicación propio bien delimitado, ya sea por la naturaleza y gravedad del hecho delictivo o por la personalidad o antecedentes del inculpaado.

La ley de medidas alternativas contempla la existencia de: reclusión nocturna (principalmente disuasiva), remisión condicional de la pena (principalmente de control) y asistencia y libertad vigilada (principalmente de tratamiento). A continuación se presenta un esquema que resume la aplicación de estas tres sanciones.

1. Remisión condicional de la pena

La remisión condicional de la pena es la suspensión de la pena inicialmente impuesta, para transformarla en un período de discreta observación (control) y de asistencia al condenado a través de la autoridad administrativa, durante un período que alcanza entre 1 y 3 años. Esta medida es esencialmente de control y asistencia y está radicada en el medio natural del sujeto, porque su objetivo principal es la recuperación social efectiva de la persona y, en consecuencia, se le concibe como una manera de disminuir la probabilidad de reincidencia delictual. El control administrativo y la asistencia de los condenados queda a cargo de la sección de Tratamiento en el Medio Libre. Pero en la práctica, en las zonas en que no existe esta sección, el control se produce en una unidad penal.

Esquema aplicación de las medidas alternativas				
¿Quién las determina?	¿Qué medidas?	¿Cuál es la pena y a quiénes se aplica?	¿Por qué se reemplaza?	¿Cuáles son las obligaciones del penado?
Juez	Reclusión nocturna	- Penas de hasta 2 años - Reincidentes	- Mínimo 1 año, 3 años máximo - Pernocta en un establecimiento especial	- Control nocturno - Cumplimientos de normas - Pagar daños causados por el delito
	Remisión condicional de la pena	- Penas de hasta 3 años - Primerizos	- Mínimo 1 año, 3 años máximo - Sujeto a control administrativo y asistencia	- Residir en un lugar determinado - Control y asistencia a un CRS o Unidad Penal - Realizar una actividad laboral o estudiar - Pagar daños causados por el delito
	Libertad vigilada	- Penas de 2 a 5 años - Primerizos	- Mínimo 3 años, 6 años máximo - Sujeto a un régimen de libertad a prueba, con la orientación de un delegado	- Residir en un lugar determinado - Sujección a la orientación de un delegado de libertad vigilada - Realizar una actividad laboral o estudiar - Pagar daños causados por el delito

Fuente: Elaboración propia basada en textos legales y reglamentarios.

Lugar de cumplimiento de la remisión condicional de la pena

LEY 18.216 :
CONTROLADOS POR CENTROS DE REINSESION SOCIAL
30 de septiembre de 2007

CRS ARICA	581
CRS IQUIQUE	579
CRS CALAMA	0
CRS ANTOFAGASTA	447
CRS VALLENAR	129
CRS COPIAPO	310
CRS LA SERENA	563
CRS OVALLE	354
CRS QUILLOTA	342
CRS VALPARAISO	1.275
CRS SAN ANTONIO	342
CRS LOS ANDES	186
CRS RANCAGUA	1.292
CRS SAN FERNANDO	314
CRS CURICO	403
CRS TALCA	782
CRS LINARES	271
CRS CHILLAN	329
CRS CONCEPCION	799
CRS LOS ANGELES	274
CRS CAÑETE	62
CRS TEMUCO	594
CRS ANGOL	250
CRS VALDIVIA	295
CRS OSORNO	144
CRS PUERTO MONTT	500
CRS COYHAIQUE	139
CRS PUNTA ARENAS	496
CRS SANTIAGO SUR	4.944
CRS SANTIAGO CENTRO	7.969
CRS SANTIAGO ORIENTE	479
CRS SANTIAGO PONIENTE	0
CONTROLADOS POR LOS CRS	25.444 (80%)
CONTROLADOS POR U. PENALES	6.512 (20%)
TOTAL PAIS	31.956 (100%)

La mayor dificultad que enfrenta la población sujeta a remisión condicional es la ausencia de una oferta programática de reinserción social que permita el cumplimiento del estándar legal y técnico de asistencia. Obviamente, esto debería incluir la presencia de profesionales y técnicos que puedan efectuar una derivación sistemática, con monitoreo de resultados en los casos que sea necesario. No obstante, el número de condenados y la falta de personal especializado en estas funciones impide que el objetivo de asistencia se cumpla.

En el cuadro anterior se aprecia la cantidad de personas que se controlan en establecimientos penales. Esta situación afecta el cumplimiento, tanto a nivel de los penados como de la administración penitenciaria:

Para los condenados

- El hecho de que una pena remitida sea controlada en una cárcel resulta estigmatizante y degradante.
- Algunas unidades penales se encuentran localizadas en puntos de difícil acceso, no así los Centros de Reinserción Social (CRS).
- Aun cuando las normas se deben aplicar homogéneamente, la falta de personal, y de un espacio físico adecuado afecta la calidad de la atención. La escasa labor de asistencia que se desarrolla en los CRS, no siempre está disponible.

Para la administración penitenciaria

- Superposición de regímenes penitenciarios abierto y cerrado.
- Distracción del personal de vigilancia y administración en funciones que no son propias de la cárcel.
- Asignación de espacios (siempre escasos) en los establecimientos, para efectuar el control de las personas y cautelar los registros y archivos.
- Circulación de personas que no cumplen penas de privación de libertad en el establecimiento, aun cuando se realice fuera de los perímetros de seguridad.

Fuente: Sub Dirección Administrativa. Subdepartamento de Estadística y C. Penitenciario, Gendarmería de Chile.

2. Reclusión nocturna

La reclusión nocturna es el encierro en establecimientos especiales de Gendarmería, desde las 22:00 horas hasta las 6:00 horas del día siguiente. Es una medida esencialmente disuasiva, fundada en que el encierro parcial de la persona la apartará de la comisión de nuevos delitos. El tribunal puede conceder esta medida a personas reincidentes cuando la pena anterior no supere los 2 años. También puede otorgarla en casos de que haya más de una condena anterior si es que el total de las condenas no excede el límite mencionado. Cabe señalar que los establecimientos especiales, son los centros o anexos con régimen abierto que Gendarmería destina a internos beneficiados con salidas diarias o dominicales. En recientes modificaciones a la ley, se establece que en casos calificados por los jueces, las personas afectas a reclusión nocturna pueden ser autorizadas a pernoctar en sus propios domicilios durante el tiempo que dure la causa que originó este cambio. Las personas mayores de 70 años pueden cumplir la pena en sus domicilios.

De acuerdo a los antecedentes disponibles, el 36,8% de las personas condenadas a reclusión nocturna duerme en las cárceles. Esta situación genera problemas para los penados y para la administración penitenciaria:

Efectos en los penados:

- Existen riesgos asociados al contacto obligado con la población penal privada de libertad: integridad física, salud, delictuales, criminológicos, etc. Estos riesgos se producen porque no siempre se aplican criterios de segmentación al interior de los establecimientos ni en los dormitorios.
- Estigmatización por parte de la comunidad.
- Controles en el ingreso al recinto penal cerrado.
- Altos niveles de stress asociados al hecho de acudir diariamente a la cárcel.
- Otros: alteración del sueño, consumo de alcohol u otras sustancias destinadas a la evasión de la situación de reclusión.

Efectos para la administración penitenciaria:

- Alteración del régimen propio del sistema cerrado, por los procedimientos de ingreso y egreso de la población en reclusión nocturna.
- Alteración durante la permanencia de los penados, principalmente por efectos del consumo de alcohol.
- Desautorización del rol de vigilancia y control que ejerce Gendarmería, debido a que los tribunales no dan respuesta a los informes de incumplimiento de las condiciones establecidas legalmente (no presentación al establecimiento, llegar en estado de ebriedad etc.).
- Altos costos económicos para la administración: Uso de plazas de alto costo, (sobredimensionadas en consideración al perfil del penado) en establecimientos generalmente hacinados.

3. Libertad vigilada

La libertad vigilada consiste en someter al condenado a un régimen de libertad a prueba, con un tratamiento intensivo e individualizado, bajo la vigilancia y orientación permanente de un delegado. El reglamento establece que cada delegado de libertad vigilada puede tener a su cargo a un máximo de 30 beneficiados. La libertad vigilada puede ser aplicada:

- Si la pena privativa o restrictiva de libertad que impone la sentencia condenatoria es superior a dos años y no excede de cinco;
- Si el reo no ha sido condenado anteriormente por crimen o simple delito, y
- Si los informes sobre antecedentes sociales y características de personalidad del condenado, su conducta anterior y posterior al hecho punible y la naturaleza, modalidades y móviles determinantes del delito permiten concluir que un tratamiento en libertad puede ser eficaz y necesario para una real readaptación y resocialización del beneficiado.

Al conceder esta medida el tribunal establece un plazo de tratamiento y observación que no es

Lugar de cumplimiento de la población en reclusión nocturna

DISTRIBUCIÓN SEGÚN LUGAR EN QUE PERNOCTAN

Cifras al 30 de septiembre de 2007

REGIÓN	HOMBRES		MUJERES		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
TOTAL ARICA Y PARINACOTA	83	93,3	6	6,7	89	100
Pernoctan en Unidades Especiales	83	93,3	6	6,7	89	100
Pernoctan en Unidades Penales	0	0	0	0	0	0
TOTAL TARAPACÁ	88	96,7	3	3,3	91	100
Pernoctan en Unidades Especiales	80	96,4	3	3,6	83	91,2
Pernoctan en Unidades Penales	8	100	0	0	8	8,8
TOTAL ANTOFAGASTA	236	95,9	10	4,1	246	100
Pernoctan en Unidades Especiales	213	95,5	10	4,5	223	90,7
Pernoctan en Unidades Penales	23	100	0	0	23	9,3
TOTAL ATACAMA	132	93,6	9	6,4	141	100
Pernoctan en Unidades Especiales	105	92,9	8	7,1	113	80,1
Pernoctan en Unidades Penales	27	96,4	1	3,6	28	19,9
TOTAL COQUIMBO	110	92,4	9	7,6	119	100
Pernoctan en Unidades Especiales	83	90,2	9	9,8	92	77,3
Pernoctan en Unidades Penales	27	100	0	0	27	22,7
TOTAL VALPARAÍSO	454	93,6	31	6,4	485	100
Pernoctan en Unidades Especiales	188	89,5	22	10,5	210	43,3
Pernoctan en Unidades Penales	266	96,7	9	3,3	275	56,7
TOTAL LIBERTADOR BDO. O'HIGGINS	371	93	28	7	399	100
Pernoctan en Unidades Especiales	275	91,1	27	8,9	302	75,7
Pernoctan en Unidades Penales	96	99	1	1	97	24,3
TOTAL REGIÓN DEL MAULE	280	93,3	20	6,7	300	100
Pernoctan en Unidades Especiales	0	0	0	0	0	0
Pernoctan en Unidades Penales	280	93,3	20	6,7	300	100
TOTAL REGIÓN DEL BÍO-BÍO	248	93,2	18	6,8	266	100
Pernoctan en Unidades Especiales	0	0	0	0	0	0
Pernoctan en Unidades Penales	248	93,2	18	6,8	266	100
TOTAL REGIÓN DE LA ARAUCANÍA	278	92,4	23	7,6	301	100
Pernoctan en Unidades Especiales	0	0	0	0	0	0
Pernoctan en Unidades Penales	278	92,4	23	7,6	301	100
TOTAL REGIÓN DE LOS RÍOS	59	93,7	4	6,3	63	100
Pernoctan en Unidades Especiales	0	0	0	0	0	0
Pernoctan en Unidades Penales	59	93,7	4	6,3	63	100
TOTAL REGIÓN DE LOS LAGOS	112	98,2	2	1,8	114	100
Pernoctan en Unidades Especiales	0	0	0	0	0	0
Pernoctan en Unidades Penales	112	98,2	2	1,8	114	100
TOTAL AYSÉN	33	100	0	0	33	100
Pernoctan en Unidades Especiales	10	100	0	0	10	30,3
Pernoctan en Unidades Penales	23	100	0	0	23	69,7
TOTAL MAGALLANES Y ANTÁRTICA	82	98,8	1	1,2	83	100
Pernoctan en Unidades Especiales	74	98,7	1	1,3	75	90,4
Pernoctan en Unidades Penales	8	100	0	0	8	9,6
TOTAL REGIÓN METROPOLITANA	2.220	94,5	129	5,5	2.349	100
Pernoctan en Unidades Especiales	2.013	100	0	0	2.013	85,7
Pernoctan en Unidades Penales	207	61,6	129	38,4	336	14,3
TOTAL PAÍS	4.786	94,2	293	5,8	5.079	100
TOTAL RECINTOS ESPECIALES	3.124	97,3	86	2,7	3.210	63,2
TOTAL UNIDADES PENALES	1.662	88,9	207	11,1	1.869	36,8

Fuente: Subdepartamento de Estadística y Control Penitenciario y Sistema Informático del Medio Libre. Gendarmería de Chile.

inferior al de la duración de la pena, con un mínimo de tres y un máximo de seis años. Concretamente:

- **Residencia en un lugar determinado**, que puede ser propuesta por el propio condenado, pero que corresponda a una ciudad en que preste funciones un delegado de libertad vigilada.
- **Sujeción a la vigilancia y orientación permanente de un delegado** por el término del período fijado. El condenado en este periodo debe cumplir todas las normas de conducta e instrucciones respecto a educación, trabajo, morada, cuidado del núcleo familiar, empleo del tiempo libre, etc. que sean pertinentes para un eficaz tratamiento en libertad.
- **Ejercer** - dentro del plazo y bajo las modalidades que determine el delegado de libertad vigilada - **una profesión, oficio o empleo**, si es que el condenado carece de medios conocidos y honestos de subsistencia y no es estudiante.
- **Satisfacer la indemnización civil, costas y multas impuestas por la sentencia.**
- **Repararen proporción racional, si corresponde, los daños causados por el delito.**

Los delegados de libertad vigilada son funcionarios de Gendarmería y están encargados de vigilar, controlar, orientar y asistir a los condenados que han obtenido la medida, con el fin de evitar su reincidencia, protegerlos y lograr su readaptación e integración social. La habilitación para ejercer como delegado de libertad vigilada la otorga el Ministerio de Justicia, a quienes acrediten idoneidad moral y conocimiento. Sus funciones son:

Respecto del tribunal:

- Informar al tribunal - al menos semestralmente o cuando lo solicite - sobre el comportamiento y la evolución de las personas sometidas a su vigilancia y orientación.
- Solicitar, cuando corresponda y mediante un informe fundado, la reducción del plazo de la medida, su prórroga o el egreso del beneficiado.
- Poner en conocimiento del tribunal, oportunamente, todo quebrantamiento de las condiciones impuestas al beneficiado o la desobediencia grave o reiterada

y sin causa justa a las normas de conducta.

- Concurrir al tribunal de la causa con el fin de reunir la información consignada en el expediente.

Respecto del condenado:

- Establecer contacto directo con el beneficiado en los lugares donde habitualmente se desenvuelve, con su familia y su comunidad, por medio de entrevistas y visitas.
- Establecer vínculos con la comunidad que faciliten la aceptación del beneficiado y su resocialización.
- Diseñar un programa individual de intervención tendiente a su resocialización, con objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo.
- Evaluar y controlar el cumplimiento por parte del beneficiado, efectuando los ajustes necesarios.

Respecto a la organización administrativa del sistema

- Mantener un registro individual actualizado de la evolución de cada caso, con las acciones realizadas, entrevistas, visitas en terreno, trámites, etc.
- Participar en las reuniones técnicas de trabajo y en la discusión de los casos en el consejo técnico, cuando corresponda.
- Formular, ejecutar, evaluar e informar sobre los programas y tratamientos grupales necesarios para el funcionamiento de la medida y otras acciones técnicas, propias de su especialidad, para beneficio del sistema.

La libertad vigilada es la sanción más compleja de la ley 18.216. Por lo mismo, el Ministerio de Justicia aprobó un documento actualizado sobre las normas técnicas relacionadas con esta medida. Este documento tiene como objetivo responder a los nuevos requerimientos impuestos por la reforma al procedimiento penal y es un complemento para el funcionamiento del sistema.

Tal como se ha señalado, el delegado cumple un papel trascendental en el proceso de reinserción social y normativo del penado, ya que es el

encargado de conducir y orientar dicho proceso. De hecho, la libertad vigilada tiene como objetivo disminuir los factores de riesgo de la conducta delictiva e impedir la reincidencia mediante una

intervención específica denominada “Modelo de Intervención Diferenciada” (MID), que opera de acuerdo al perfil de las necesidades del individuo y al tipo de delito cometido.³

RELACIÓN DELEGADO/PENADO Y SU DISTRIBUCIÓN POR CENTRO DE REINSERCIÓN SOCIAL A NIVEL NACIONAL

CENTRO DE REINSERCIÓN SOCIAL	LIBERTAD VIGILADA	DELEGADOS	RELACIÓN DELEGADO/PENADO
CRS ARICA	150	3	50
CRS IQUIQUE	146	3	49
CRS CALAMA	77	2	39
CRS ANTOFAGASTA	160	3	53
CRS VALLENAR	58	1	58
CRS COPIAPO	128	2	64
CRS LA SERENA	248	4	62
CRS OVALLE	74	1	74
CRS QUILLOTA	140	2	70
CRS VALPARAISO	532	9	59
CRS SAN ANTONIO	140	2	70
CRS LOS ANDES	166	2	83
CRS RANCAGUA	491	8	61
CRS SAN FERNANDO	155	2	78
CRS CURICO	148	4	37
CRS TALCA	273	6	46
CRS LINARES	143	2	72
CRS CHILLAN	233	4	58
CRS CONCEPCION	547	9	61
CRS LOS ANGELES	236	3	79
CRS CAÑETE	85	2	43
CRS TEMUCO	371	7	53
CRS ANGOL	199	4	50
CRS VALDIVIA	321	4	80
CRS OSORNO	131	3	44
CRS PUERTO MONTT	330	4	83
CRS COYHAIQUE	53	1	53
CRS PUNTA ARENAS	98	2	49
CRS SANTIAGO SUR	1.524	20	76
CRS SANTIAGO CENTRO	1.299	17	76
CRS SANTIAGO ORIENTE	493	11	45
CRS SANTIAGO PONIENTE	380	11	35
TOTAL PAIS	9.529	158	60

Fuente: Gendarmería de Chile.

³ Basándose en el MID los delegados deben trabajar con los penados, incorporando conductas alternativas adecuadas a las normas y que posibiliten su reinserción positiva a la sociedad. El rol de delegado se define como el conductor y facilitador ínter-sistémico del proceso de reinserción. El rol de conductor comprende, por una parte, la función de controlar el cumplimiento de las condiciones de trabajo, residencia, multas etc. Y, por otra, la de permitir la modificación del comportamiento de aquellas variables asociadas a la comisión del delito. El rol ínter-sistémico implica la articulación de los distintos sistemas que participan en el proceso de reinserción (familia, trabajo, estudios, comunidad), con el fin de insertar positivamente al individuo en su medio. Para poder influir en la modificación del comportamiento en un contexto de relación de poder asimétrica, el delegado debe legitimar su acción con el objeto de conducir un proceso de construcción conjunta de significados que permitan avanzar en la intervención y legitimar la obligatoriedad de ésta.

- De acuerdo a los datos disponibles, la relación media a nivel nacional es de 60 penados por delegado, el doble de lo establecido legal y técnicamente.
- El 40% de los centros exhibe una tasa superior al promedio nacional.
- Los centros más críticos son Puerto Montt, Los Andes, Valdivia, Los Ángeles, San Fernando, Santiago-Sur y Santiago- Centro.

Si se considera el factor geográfico, el tema es aún más crítico ya que los condenados no siempre residen en áreas urbanas accesibles. En las regiones IX, X, VII Y VI los centros disponibles poseen una cobertura insuficiente. Las regiones con menor cantidad de población urbana y que presentan problemas de accesos, impiden realizar las funciones de control e intervención con la calidad y frecuencia necesaria. La cobertura geográfica de los centros es insuficiente para las nuevas demandas de los diferentes actores de la reforma, principalmente, de las fiscalías. Un estudio realizado por el Departamento de Tratamiento en el Medio Libre de Gendarmería, constató que 17,7% de los penados reside en zonas que están fuera de la cobertura geográfica del CRS. Esta cifra aumenta considerablemente en Temuco (49%) y Los Ángeles (42%).

Con motivo de la reforma procesal penal se produjeron algunos problemas debido a que se comenzaron a solicitar muchos más informes presentenciales, con antecedentes más complejos. Ciertamente estas nuevas exigencias compiten, por la escasez de profesionales, con las funciones de intervención y control de la población en libertad vigilada. De hecho, **durante el año 2000 se solicitaron 6.931 informes, mientras que en el año 2006 la cifra se elevó a 11.024 (59% más).**

Actualmente, la carga laboral efectiva de los delegados de libertad vigilada implica:

- Un número importante de delegados debe apoyar la realización de informes presentenciales de manera estable o como medida de contingencia.
- Los delegados deben gestionar recursos comunitarios, elaborar proyectos y, en algunos casos, participar en su ejecución.
- Los penados asignados no pertenecen siempre a un territorio accesible. En muchos casos las distancias-tiempo suelen ser bastante más extensas y complejas que lo pronosticado.
- Algunos delegados deben hacerse cargo de personas que están fuera de su área.
- Los delegados se hacen cargo de población cada vez más compleja en términos demográficos, sociales, culturales y criminológicos.
- El nivel de cumplimiento de la medida varía entre los distintos condenados a libertad vigilada. Depende, en gran parte, de las condiciones que puede ofrecer el Centro de Reinserción correspondiente y del delegado asignado.

Consideraciones finales

Durante los 15 años de trayectoria de la Fundación Paz Ciudadana el tema penitenciario ha estado siempre presente y ha sido una de las áreas prioritarias de trabajo. A principio de los noventa, intervino activamente en el debate sobre la participación de privados en las cárceles, que más tarde culminó con la adopción del sistema mixto que hoy opera en las cárceles concesionadas. Y en el año 2004 entregó a la opinión pública un extenso estudio comparado sobre los programas de rehabilitación y reinserción de reclusos, en el que quedaron de manifiesto las carencias del sistema carcelario para sustentar este tipo de intervenciones.

Pero en materia penitenciaria, el asunto que históricamente más ha ocupado a la Fundación es el de las penas alternativas a la privación de la libertad. En 1997, publicó el primer estudio comparado sobre la materia, que ilustró sobre la diversidad de sanciones que se aplican en el mundo y las formas en que puede organizarse el aparato público para ejecutarlas. Con ese estudio como insumo, la institución se abocó al diseño de un nuevo sistema de penas alternativas para el país, tarea que emprendió conjuntamente con el Ministerio de Justicia. En 2002 entregó

al secretario de esa cartera un proyecto de ley para reemplazar la normativa vigente en penas alternativas y propuso una drástica adecuación de la institucionalidad, mediante la redacción de una propuesta de ley orgánica que creaba un servicio especializado. Para respaldar las proposiciones, se entregaron los correspondientes estudios de justificación, diseño organizacional, estimación de demanda y costos. Se proponía ampliar el catálogo de sanciones, exigir informes presentenciales para apoyar la decisión judicial en todos los casos, crear un sistema de castigos graduales frente a los quebrantamientos, externalizar la prestación de servicios de rehabilitación, y mantener un control permanente de todas las personas del sistema.

A pesar del consenso técnico que logró la iniciativa, la cantidad de reformas judiciales que se estudiaban o implementaban en esos años (reforma procesal penal, justicia juvenil, justicia de familia, justicia laboral, justicia tributaria, etc.) impidió su avance. La verdad es que muy poco se ha progresado desde el año 2002 y los principales problemas que intentaba subsanar la propuesta de reforma no han sido superados.

Como se señala en este artículo, **el sistema de medidas alternativas se instaló precariamente, nunca contó con los recursos para operar adecuadamente y desde sus orígenes quedó en un segundo lugar respecto de las cárceles. Los números no han variado significativamente en los últimos 5 años: el medio libre recibe aproximadamente el 3% del presupuesto total de Gendarmería y atiende a más de la mitad de los condenados.**

La instalación definitiva de la Reforma Procesal Penal (RPP) ha agravado la situación, porque ha acelerado el procesamiento de los casos e incrementado la proporción de respuestas de calidad del sistema. El número de condenados se ha elevado significativamente, afectando tanto al sistema carcelario como al sistema abierto de cumplimiento de condenas. Por otra parte, la RPP ha transparentado el enjuiciamiento criminal y ha incorporado figuras como la suspensión condicional del procedimiento y el acuerdo reparatorio, que

persiguen diversificar la respuesta penal, racionalizar el uso de la cárcel, y favorecer la rehabilitación y reinserción de la población en conflicto con la justicia. Se trata de las nuevas salidas alternativas al proceso penal que tienen una lógica similar a la que sustenta las penas alternativas a la reclusión.

Para controlar la delincuencia el país necesita un sistema de penas alternativas que funcione adecuadamente y que, al menos, cumpla con los niveles de vigilancia y asistencia de los penados que se establecen en la legislación y en las normas técnicas que se han revisado en este documento. En concreto se requiere:

1. Establecimientos penales especiales para el cumplimiento del 38% de las reclusiones nocturnas que hoy se realizan en las cárceles;
2. Centros de Reinserción Social o similares, para que el 20% de las personas sometidas a remisión condicional de la pena no tenga que firmar periódicamente en una cárcel;
3. Delegados de libertad vigilada suficientes para mantener la relación de 30 penados por delegado;
4. Oferta programática que dé sustento real a los objetivos de asistencia, rehabilitación y reinserción que fundamentaron la creación del sistema de penas alternativas.
5. Mejorar el manejo de los quebrantamientos y agilizar la solicitud y determinación de las revocaciones en los casos que amerite.

Actualmente en Chile más de la mitad de las personas en reclusión nocturna no cumple con la pena impuesta y no existe ninguna reacción del sistema ante este incumplimiento. Tampoco se cuenta con un control real del 20% de los libertos vigilados que residen en zonas rurales o de difícil acceso. En el caso de la remisión condicional de la pena, en la práctica, tampoco se aplican medidas a las personas que dejan de firmar.

Para combatir eficazmente la delincuencia es indispensable eliminar estas franjas de impunidad y dar una señal clara de que las sanciones – carcelarias o no- se cumplen.

Existen dos razones que habitualmente se esgrimen para explicar por qué no se ha impulsado en el país una reforma al sistema de penas alternativas, a pesar de que existe el consenso técnico y propuestas concretas: Reformular el sistema de medidas alternativas sería dar una señal de “mano blanda” ante la delincuencia y, además, saldría muy caro.

Con respecto al primer argumento, cabe señalar que ya hay un sistema de penas alternativas vigente y que más de la mitad de las personas condenadas no van a las cárceles. Fortalecer el control de esta población debería ser interpretado, más bien, como una señal de “mano dura”. Ofrecer programas efectivos de rehabilitación y reinserción es una excelente herramienta de reducción de la reincidencia criminal. De hecho, un buen sistema permitiría ampliar cuidadosamente el rango en que pueden imponerse sanciones alternativas, con el objeto de individualizar la pena y elegir en cada caso la alternativa más adecuada.

En el tema de los costos el sistema actual está desfinanciado, se necesitan más recursos para cumplir con la normativa vigente, independientemente de una eventual reforma. Ahora bien, modernizar la ejecución de sanciones en el medio libre implicará un gasto adicional, de igual manera que la reforma a la justicia implicó elevar considerablemente el presupuesto del sector.

Pero el producto de los sistemas reformados no es comparable con el anterior. Mejorar el control de la población que cumple penas alternativas debería reducir el comportamiento criminal de los penados (inhabilitación parcial) y de la población general por la vía de la disuasión, al constituir una amenaza creíble. Asimismo, aumentar la cobertura y calidad de los programas de rehabilitación debiera impactar en las tasas de reincidencia. Si se considera el alto costo que cada delito impone a la sociedad, es razonable pensar que los beneficios excederán los costos. Si se amplía el rango de aplicabilidad de las penas alternativas, deberían compararse sus costos y beneficios con los de las cárceles. En Chile se invierte en infraestructura una cifra cercana a los 8 millones de pesos por cupo carcelario. Además, se gastan unos \$250.000 mensuales por recluso encarcelado. Las sanciones alternativas son más baratas. Algunas, como el trabajo en beneficio de la comunidad, tienen un costo mínimo de ejecución y generan un beneficio social directo.

Al realizar los cálculos se deben considerar los delitos futuros que cada pena puede evitar, tanto mientras se cumple la condena como después del egreso. Pero para cuantificar estos efectos se requiere de un insumo básico que no existe en Chile: un buen estudio de reincidencia criminal que incluya perfil del infractor, delitos, y tipo de pena.