

Desafíos Carcelarios para Chile

Bernardita Williamson,
ingeniero comercial de la Universidad Católica de Chile
e investigadora de la Fundación Paz Ciudadana

E

n el año 2003 la Fundación Paz Ciudadana y la Fundación Minera Escondida firmaron un convenio con el objetivo de apoyar el diseño y la validación

de una propuesta para la formulación de políticas y un marco de trabajo para la rehabilitación y reinserción de reclusos.

La primera etapa del estudio consistió en la búsqueda de experiencias comparadas exitosas de rehabilitación y reinserción de reclusos, materia que fue tratada en la edición anterior de esta revista. La segunda parte se centró en una investigación de la realidad carcelaria nacional y, la tercera, en los desafíos y propuestas concretas para nuestro país. A continuación se presenta un resumen con los principales resultados obtenidos en la segunda y tercera parte del estudio.

LA REALIDAD CHILENA

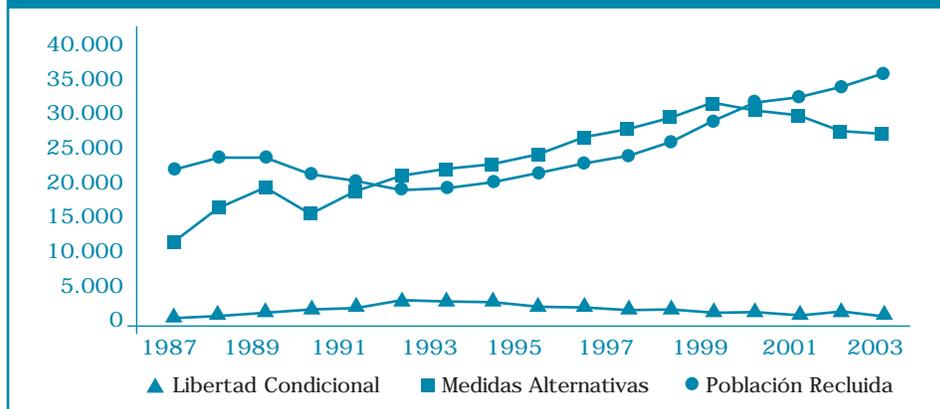
La población penal a cargo de Gendarmería de Chile está compuesta por personas que se encuentran reclusas, que cumplen penas alternativas a la reclusión¹ o que han sido condenados y gozan de algún beneficio intrapenitenciario².

Las cifras disponibles indican que en el año 2003 había un total de 36.331³ personas reclusas en recintos penitenciarios. En la misma fecha, 28.587 personas estaban sujetas al sistema de medidas alternativas y 1.063

personas se encontraban en libertad condicional. De esta forma, la población penal total fue de 66.521.

En cuanto a la evolución de la población penal durante el período 1987-2003 (gráfico N°1) se puede señalar que la población reclusa comenzó a descender en 1989. En 1992 el número de reclusos era menor que el de las personas sujetas a medidas alternativas. A partir de 1995, el número de personas reclusas empezó a crecer nuevamente. De hecho, en el año 2000 volvió a sobrepasar al número de personas que cumplía condenas bajo la modalidad de medidas alternativas. En el año 2003 la población reclusa correspondía al 55% del total y las sometidas a medidas alternativas, al 43% del total de condenados. Ese mismo año, el beneficio de la libertad condicional representaba niveles similares a los de 1988 es decir, cerca del 2% de la población total atendida en el sistema.

GRÁFICO N°1:
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN RECLUIDA, EN MEDIDAS ALTERNATIVAS Y EN LIBERTAD CONDICIONAL



Fuente:

Elaboración propia a partir de datos del Compendio estadístico de la población atendida por Gendarmería de Chile de 2003.

¹ Esta categoría que fue creada mediante la ley 18.216 en 1983 e incluye tres modalidades: remisión condicional de la pena, libertad vigilada y reclusión nocturna.

² Los beneficios intrapenitenciarios son: salida controlada al medio libre, libertad condicional y arresto nocturno.

³ Esta cifra está compuesta por los detenidos, procesados y condenados atendidos en el sistema cerrado y semiabierto y los que gozan de beneficios intrapenitenciarios de salida controlada al medio libre y arresto nocturno.

RECUADRO N°1: ETAPAS DEL “PROGRAMA DE CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA”

Las 10 nuevas cárceles comenzaron a ser concesionadas en el año 2003 y se construirán en cuatro etapas que han sido agrupadas de la siguiente manera:

- Etapa 1:
tres unidades penales en las regiones de Iquique, La Serena y Rancagua.
- Etapa 2:
dos establecimientos en las regiones de Concepción y Antofagasta.
- Etapa 3:
tres unidades penales en las regiones Metropolitana, Puerto Montt y Valdivia.
- Etapa 4
un establecimiento en la VII región y otro en la Metropolitana.

Las dos primeras etapas fueron adjudicadas al consorcio internacional BAS (formado por la empresa constructora chilena Besalco, al italiana Torno Internazionale y Sodexho Chile), y la tercera etapa se adjudicó a la empresa Francesa VINCI. La cuarta será licitada en el año 2005.

A fines del año 2003 Chile tenía una tasa de reclusos de 238 personas cada 100.000 habitantes la que, según estándares internacionales de las Naciones Unidas⁴, puede considerarse como media-alta.

Cabe señalar que la población reclusa ha aumentado a una tasa promedio anual de 6,3% entre los años 1995 y 2003. Este incremento coincide con un déficit de infraestructura carcelaria que ya se manifestaba a principios de los años 90.

En la actualidad existe un déficit cercano al 50%, lo que implica condiciones de vida deficientes para los internos y niveles de seguridad insuficientes.

En este contexto resulta sumamente relevante el “Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria” del Ministerio de Justicia, ya que a partir del año 2003 ha impulsado la construcción de 10 nuevas cárceles por parte del sector privado, lo que aumentará la capacidad del sistema en 16.000 plazas (ver recuadro N°1). El modelo de concesiones contempla que Gendarmería mantiene las funciones de vigilancia y administración de los establecimientos y que, además, deberá fiscalizar al concesionario en el cumplimiento de los estándares acordados en las bases de licitación. Por su parte, el concesionario debe diseñar, construir, equipar y mantener el recinto, y velar por la provisión de servicios básicos y programas de rehabilitación y reinserción para los internos.

En cuanto a la tasa de reincidencia de la población reclusa en el país, si bien no existen mediciones sistemáticas, se han realizado algunas estimaciones aisladas que han concluido que ésta se ubica entre el 50% y el 60%, en áreas urbanas altamente pobladas⁵.

Otro dato relevante tiene relación con el costo diario de atención por interno en el sistema intramuros, el cual a mediados de 2003 ascendía a \$6.832 pesos, es decir, a más de \$200.000 pesos mensuales por interno.

A continuación se señalan las principales características y problemas detectados en los programas de rehabilitación y reinserción de reclusos existentes en Chile.

PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN DE RECLUSOS

1. Programas laborales:

Hacia fines del año 2003 un total de 13.759 personas estaban trabajando, lo que implica que unos 21.000 reclusos no tenían acceso a este tipo de programas.

La mayoría de los trabajos realizados puede ser clasificado como “artesanal autogestionado⁶” y sólo el 2,2% estaba vinculado directamente a empresas privadas (gráfico N°2). Este último porcentaje se explica, en parte, porque

**La institucionalidad
vigente en nuestro país
constituye una limitante
para la ejecución de
medidas alternativas y
beneficios
intrapenitenciarios, ya que
en la práctica Gendarmería
centra sus funciones en
las personas que se
encuentran reclusas en
recintos carcelarios.**

Fuente:

Gendarmería de Chile, Análisis general de la estadística laboral. Semestre julio-diciembre 2003. Subdirección Técnica, Departamento de Readaptación, Área Laboral, 2004.

⁴ Naciones Unidas. Seventh United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems 1998-2000. Oficina de Drogas y Crimen, 2004.

⁵ Gendarmería de Chile. Tasas de reincidencia de condenados egresados del sistema penitenciario. Unidad de Investigación Ciminológica (Unicrim), 2000.

⁶ Modalidad que se refiere al trabajo artesanal realizado en forma informal, sin ningún tipo de control de horario o de producción.

RECUADRO N°2: LICEO TÉCNICO PROFESIONAL DE CORESOL

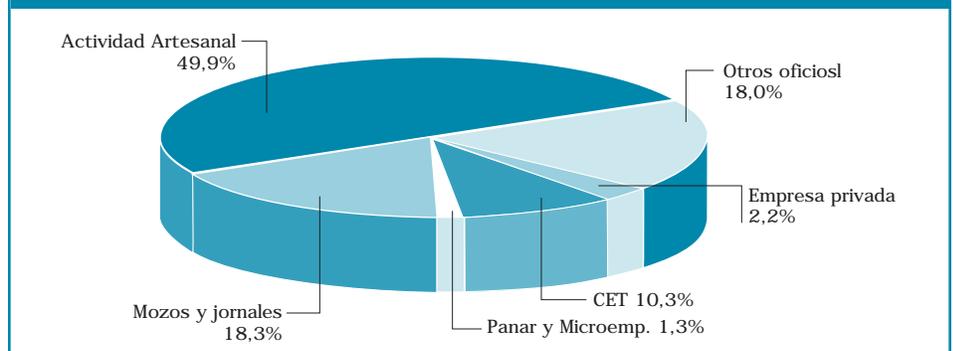
“Coresol”, una corporación privada sin fines de lucro creada en 1994, representa a uno de los pocos sostenedores involucrados en el programa educacional de Gendarmería de Chile. Su programa tiene el objetivo de dar preparación técnica y formativa a los internos, con el fin de facilitarles la inserción en el mercado laboral al término de su condena, e impedir que reincidan en el delito. Para conseguirlo, utilizan los planes de educación vigentes del Ministerio de Educación, adecuándolos a las condiciones de los alumnos. Además, incorpora un fuerte componente de formación valórica y pone énfasis en el trabajo como principal agente rehabilitador.

En el año 2001, Coresol creó el primer liceo técnico profesional intrapenitenciario del país en Valparaíso. Desde entonces ha sido responsable de su administración y la de otros liceos similares, ya que en el año 2002 comenzó a funcionar un liceo en Concepción y está gestionando la posibilidad de abrir otro en Arica.

Fuente:
Corporación de Rehabilitación Social (Coresol).

no existe un marco legal que brinde seguridad y garantía a los privados que se instalan al interior de los recintos penales. Además, la ley laboral que rige a los internos trabajadores es poco flexible.

GRÁFICO N°2:
PORCENTAJE DE INTERNOS QUE TRABAJAN SEGÚN MODALIDADES
DICIEMBRE DE 2003.



Fuente:
Gendarmería de Chile, Análisis general de la estadística laboral. Semestre julio-diciembre 2003. Subdirección Técnica, Departamento de Readaptación, Área Laboral, 2004.

2. Programas educativos:

El 60% de la población que cumplía condena el año 2003 tuvo acceso a educación básica o media. Adicionalmente, alrededor de 700 reclusos recibieron educación técnico profesional (véase recuadro N°2) y 40 internos cursaron estudios superiores.

En la educación intrapenitenciaria chilena también se detectan algunos problemas, como el hecho de que los programas de estudio no hayan sido suficientemente adaptados a la población penal, déficit presupuestarios y falta de compromiso por parte de los internos, lo que se manifiesta en un bajo índice de matrículas, bajo rendimiento escolar, atrasos y ausentismos reiterados, entre otros.

3. Programas de tratamiento para adictos al alcohol y a las drogas:

En el país existen 11 comunidades terapéuticas al interior de recintos penitenciarios –4 ambulatorias y 7 residenciales- en cada una de las cuales se atienden en promedio 25 internos. Los cupos de atención alcanzan a 275 reos en todo Chile.

Actualmente, gran parte de los recintos penales no cuenta con la infraestructura ni los profesionales necesarios para implementar programas de tratamiento de adicciones. Lo anterior es un problema serio si se consideran antecedentes que indican que el 57% de los condenados por robo con violencia declara haber cometido su delito bajo los efectos del alcohol o de alguna droga, o que el 14% señala como principal motivación para cometer su primer delito el hecho de conseguir dinero para comprar drogas⁷.

4. Programas de atención psicológica:

Las cárceles chilenas no cuentan con este tipo de programas, tal como se entienden en otros países. En general, los programas existentes en el extranjero requieren de equipos de profesionales dedicados a esta labor, lo que no es posible en las condiciones actuales en las que operan los planes de rehabilitación de reclusos en el país.

⁷ Conace, Primer Estudio Nacional de Drogas en Población Penal, 2002.

5. Programas de reinserción post reclusión: En general son proyectos de alcance muy reducido que han sido desarrollados por el Patronato Nacional de Reos –organismo dependiente de Gendarmería- o por organizaciones no gubernamentales que funcionan como casas de acogida. Entre los programas existentes cabe destacar el piloto “Hoy es mi tiempo”, que comenzó a operar en el año 2001 y que está dirigido a personas de 19 a 29 años sujetas a beneficios intrapenitenciarios. Su objetivo es reinserter laboralmente a jóvenes con antecedentes penales, brindarles apoyo psicosocial para que se inserten en redes institucionales sociales y laborales, y apoyarlos en la eliminación de antecedentes penales.

Cabe señalar, además, que algunas medidas alternativas o beneficios intrapenitenciarios otorgados han implicado un control muy bajo o nulo en términos de evitar la comisión de delitos.

Dado lo anterior, se propone la creación de una entidad responsable de todas aquellas personas que pertenecen al sistema penal, la “Dirección Nacional de Administración de Penas”, de la cual dependan los tres órganos encargados de cada tipo de sanción: medidas alternativas, sistema carcelario y beneficios intrapenitenciarios (recuadro N°3).



Fuente:
Elaboración propia.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA

De acuerdo a los antecedentes expuestos, a continuación se sintetizan algunas recomendaciones de políticas desarrolladas para las distintas áreas que presentan oportunidades de perfeccionamiento, agrupadas en dos categorías: cambios en la institucionalidad y cambios en los procesos.

A-. CAMBIOS INSTITUCIONALES

La institucionalidad vigente en nuestro país⁸ constituye una limitante para la ejecución de medidas alternativas y beneficios intrapenitenciarios, ya que en la práctica Gendarmería centra sus funciones en las personas que se encuentran reclusas en recintos carcelarios. A esto hay que agregar que del presupuesto global asignado a Gendarmería para la ejecución de todas las penas se debe destinar una parte a cada medida –privativa o no privativa de libertad- lo que depende de la definición de prioridades de la institución.

Cada organismo deberá tener la jerarquía, capacidad técnica y el financiamiento necesario para cumplir con sus dos principales objetivos: asegurar el cumplimiento de cada pena o beneficio establecido y favorecer la reinserción de todos los individuos para romper con el ciclo delictual.

B-. CAMBIOS EN LOS PROCESOS

Se propone un conjunto de medidas para lograr los objetivos descritos, las que han sido clasificadas en dos grandes temas.

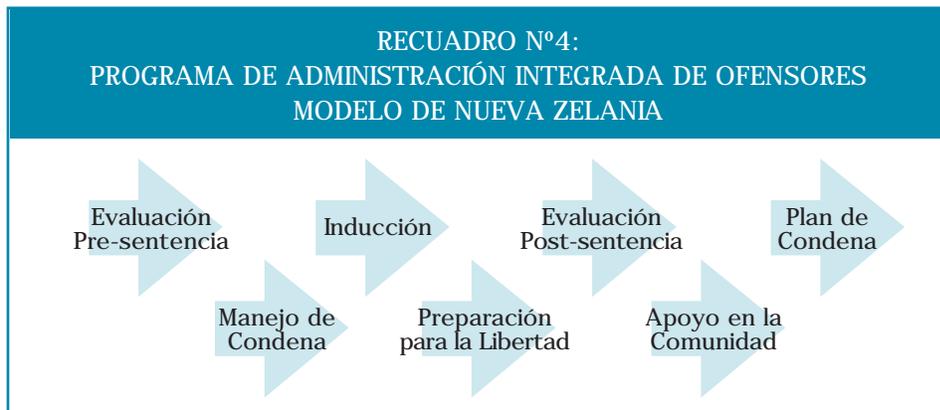
En primer lugar, para que exista una adecuada reinserción del individuo en la sociedad, es necesario que éste reciba un tratamiento continuo en el tiempo, considerando su historia y necesidades.

Como en Chile no existe un sistema integrado de condena y tratamiento, se

Hacia fines del año 2003 un total de 13.759 personas estaban trabajando, lo que implica que unos 21.000 reclusos no tenían acceso a este tipo de programas. La mayoría de los trabajos realizados puede ser clasificado como “artesanal autogestionado” y sólo el 2,2% estaba vinculado directamente a empresas privadas.

⁸ Gendarmería de Chile es el organismo a cargo tanto de la ejecución de las penas de quienes se encuentran reclusas o con beneficios intrapenitenciarios, como de las personas que cumplen penas alternativas a la reclusión.

A fines del año 2003 Chile tenía una tasa de reclusos de 238 personas cada 100.000 habitantes la que, según estándares internacionales de las Naciones Unidas¹⁰, puede considerarse como media-alta. La población reclusa aumentó a una tasa promedio anual de 6,3% entre los años 1995 y 2003.



Fuente:
Department of Corrections New Zealand, Managing Offenders, 2002

propone establecer uno en el cual, mediante la creación de un “Programa de administración integrada de ofensores” (recuadro N°4), la persona condenada sea el centro de atención y se considere tanto su historia, antecedentes y necesidades de manera integral.

El sistema utilizado debe contemplar la continuidad en el tratamiento, independientemente del tipo de pena establecido o edad del condenado. Es decir, tanto de las personas que cumplen penas privativas y no privativas de libertad, como de los menores y adultos.

Para que el sistema propuesto funcione es indispensable la revisión del actual sistema de clasificación de reclusos y el establecimiento de relaciones de trabajo y redes de apoyo entre las entidades involucradas.

La segunda medida se relaciona con cambios en los procesos y se refiere al diseño e implementación de los programas de rehabilitación y reinserción.

Específicamente, se propone: ampliar la cobertura de programas y perfeccionar los sistemas selección de participantes, capacitar al personal encargado de entregar los programas a la población objetivo, potenciar el desarrollo de programas integrales, establecer un sistema de evaluación de éstos, mejorar la infraestructura carcelaria y aumentar los recursos destinados a programas de rehabilitación intrapenitenciarios⁹. Por último, se plantea el establecimiento de una red de servicios locales para favorecer la reinserción en el medio libre de todas las personas que hayan sido condenadas.

Finalmente, a la luz de la evidencia internacional en materia de rehabilitación y reinserción de personas que han cumplido condena y considerando la realidad nacional, el estudio concluye que a través de las propuestas mencionadas sería posible encaminar los esfuerzos y las políticas hacia un mejor sistema de rehabilitación y reinserción de reclusos, lo que permitiría una significativa disminución de la reincidencia.

⁹ El presupuesto destinado a rehabilitación de reclusos no supera el 1% del presupuesto institucional de Gendarmería.

¹⁰ Naciones Unidas. Seventh United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems 1998-2000, Oficina de Drogas y Crimen, 2004.