



**GOBIERNO DE CHILE**  
MINISTERIO DE PLANIFICACION  
integra y protege

**DIVISION DE PLANIFICACION, ESTUDIOS E INVERSION  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS**

# **EL FUNCIONAMIENTO DE LA CARCEL COMO EXCLUSION EN CHILE**

Gustavo Jiménez F.

**Santiago de Chile  
2007**

## INDICE

<b>Síntesis</b>	<b>2</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>3</b>
<b>II. Estadísticas de la población penal</b>	<b>6</b>
<b>III. Niveles y programas de educación de la población condenada</b>	<b>12</b>
<b>IV. Trabajo en prisión</b>	<b>14</b>
<b>V. Morbimortalidad en cárceles chilenas</b>	<b>16</b>
<b>VI. Recursos presentados a Tribunales de Justicia</b>	<b>22</b>
<b>VII. Consecuencias políticas</b>	<b>23</b>

## **S I N T E S I S**

**El cumplimiento de la pena entraña dos principios: el de retribución y el de resocialización que ofrecen las instituciones nacionales de ejecución penal en Chile.**

**De la exposición de los antecedentes se concluye que las posibilidades de reinserción y reinclusión social que ofrece el Estado son escasas.**

**Finalmente se plantean algunas sugerencias para superar la actual situación.**

## **I. INTRODUCCION**

La cárcel es una institución de reclusión legal para quienes han infringido la ley y están condenados por ello o se encuentran en calidad de imputados, esto es, que están siendo juzgados y están en calidad de detenidos con prisión preventiva.

Lo propio y distintivo de la cárcel es que ella separa la población entre quienes están libres y quienes están privados de libertad. Estos últimos son reunidos en recintos comunes – en principio – que se encuentran a través de todo el país. La separación de los libres y no libres da origen a que estos últimos sólo puedan relacionarse con los primeros en función de regulaciones internas de las autoridades de cada recinto penal. Esto es válido para todo tipo de personas externas, como familiares, amigos, abogados, médicos, etc.

No obstante, es preciso indicar que la regulación no es sinónimo de prohibición. Tampoco puede decirse que la sociedad carcelaria este enteramente excluida de la sociedad en general. Desde luego puede decirse que – paradójicamente – están incluidos por su propia exclusión de la libertad a través de sistemas de sanción, control y evaluación de conducta. El Estado también se preocupa positivamente de los reclusos, toda vez que no solo vigila el cumplimiento privativo de libertad sino que, además, tiene como tarea su rehabilitación y reinserción social en términos de ofrecerle – dado el control sobre el recluso – oportunidades estructuradas que le permitan alcanzar una y otra.

Si la función de aislamiento de la población carcelaria se demuestra como exitosa a través de la contención de los reclusos al interior de los muros que los rodean, el fracaso mayor se verifica a través de las fugas.

En el área de rehabilitación la mejor indicación posible está dada por los índices de reincidencia. Sobre este punto existen distintos criterios. Desde una perspectiva legal hay reincidencia cuando una persona vuelve a ser condenada por la comisión de un delito. De acuerdo a esta definición no hay reincidencia cuando un sujeto ha sido condenado y luego ha sido detenido por alguna de

las policías o está siendo imputado, aunque esté en prisión preventiva. Por el contrario, para otros, la reincidencia es simplemente haber pasado por segunda vez por la cárcel, aunque nunca haya sido condenado. Más aún, para las policías puede operar la idea de reincidencia en función del conocimiento policial que tienen de un sujeto. El conjunto de estas indicaciones impide que existan estadísticas fidedignas respecto a la reincidencia.

Este trabajo está orientado a explorar las ofertas estructurales del Estado para que los reclusos se reinserten en la sociedad en el medio libre. La pregunta pertinente es: ¿Cuáles son las acciones sistemáticas del Estado- y que envergadura tienen – para reincluir a quienes están encarcelados?

A fines de cumplir tal propósito se presenta una recopilación sistemática de estadísticas atingentes a la población internada en prisiones. Ciertamente estas cifras – cualesquiera que sean – son insuficientes para dar cuenta de la magnitud del fenómeno de exclusión social significado por la cárcel. La vida al interior de las cárceles no hace sino mostrar nuevas escalas no ya de exclusión sino de degradación que proviene ya sea de las condiciones materiales de los recintos, de las relaciones de los presos con sus carceleros o de la propia interacción entre los reclusos que tienen sus códigos penales de conducta.

El primer punto que se analiza es la población penal. Para esto se entregan las distinciones categoriales correspondientes y la variación de éstas entre los años 1987 – 2003. A continuación se caracteriza la población penal reclusa en función de los niveles educacionales y el alcance de los programas carcelarios de continuación de los estudios. Luego se da cuenta de la actividad laboral de la población reclusa en términos de extensión, tipos de trabajo y vinculación con empleadores. Un cuarto aspecto considerado es el de la morbilidad de la población interna para el periodo 1998 – 2006. Finalmente, hay una consideración sectorial sobre la justicia basada en una muestra de recursos de amparo y protección presentados a dos Cortes de Santiago.

EL documento concluye con una sección de consecuencia de políticas a partir de la caracterización carcelaria realizada con anterioridad. Las líneas de áreas de políticas son las de prevención y ejecución penal y en ellos se encuentran sugerencias de acción.

Debe estimarse que este es un documento exploratorio en lo que se refiere a sugerencias de intervención del Estado en materia de reinserción social de la población penal recluida.

## II. ESTADISTICAS DE LA POBLACION PENAL

La población penal puede dividirse en tres grupos distintos:

1. La población reclusa constituida por detenidos, procesados y condenados tanto en el sistema cerrado como semiabierto. El sistema cerrado lo configuran los establecimientos penales propiamente tales, y el sistema semiabierto los Centros de Educación y Trabajo, que pueden ser de tipo rural (colonias agrícolas) o urbanos (talleres).
2. Población constituida por personas que cumplen penas alternativas a la reclusión. Esta categoría comprende: la remisión condicional de la pena, la libertad vigilada y reclusión nocturna.
3. Población compuesta por personas condenadas que tienen algún beneficio de reclusión intrapenitenciario como: salida controlada al medio libre, libertad condicional y arresto nocturno.

La comprensión de la lógica que guía la distribución de la población penal nos permitirá pensar como plantear algunos cambios. Las variables que influyen en la ubicación del tipo de población penal son de dos tipos: la sanción penal y la conducta del condenado en la ejecución de la pena. Obviamente mientras más grave sea los delitos y los antecedentes de la persona, mayor será la sanción. A grandes rasgos los delitos pueden dividirse entre simples delitos y acciones criminales<sup>1</sup>. En términos concretos una sanción mayor a cinco años de presidio corresponde a actos considerados como criminales. Pero, además la sentencia establece si el sujeto condenado puede o no acogerse a beneficios. Puede optar a ellos una vez que ha transcurrido la mitad de la pena. En su momento, al solicitar los beneficios, su conducta comienza a ser observada formalmente y si es positiva se le comienzan a dar una salida controlada – “la dominical”, que es

---

<sup>1</sup> Esta es la distinción francesa, de gran influencia en nuestra cultura penal. En Francia la distinción se traduce en distintos tipos de recintos y regímenes internos.

por el día – y luego pasa a otras alternativas. Si infringe las reglas que rigen los beneficios volverá a prisión y resultará muy difícil que pueda volver a optar con éxito a un beneficio.

Una situación particular se produce con la Penitenciaría de Santiago. En este penal no hay capacidad material suficiente para que los internos puedan demostrar una conducta positiva, como estudiar, trabajar, etc. De ahí entonces que exista una gran demanda por traslados desde este lugar hacia otros centros de reclusión. La particularidad de la Penitenciaría es que ella opera tanto como lugar de detención como de prisión.

Observemos que la lógica de la sanción actúa como un factor negativo para la conducta de los internos. En efecto, cuando no hay beneficios simplemente no hay incentivos ni para rehabilitarse ni para tener una actitud cooperativa con la prisión como institución. En consecuencia, de acuerdo a la teoría de la elección racional, el recluso sólo deberá evitar el confinamiento y los eventuales malos tratos directos de sus carceleros.

Sin embargo, aún en el caso que el recluso pueda acogerse a beneficios, no necesita ajustar su conducta sino hasta el momento en que solicite el beneficio, momento en que, como ellos mismos dicen, “hacen conducta”. Lo propio ocurre con la población penal que está simplemente detenida o procesada. Sobre este fenómeno no existen cifras pero ha sido registrado cualitativamente<sup>2</sup>.

Se produce así la paradoja que la institución carcelaria destinada a resocializar a la persona solo excepcionalmente se preocupa de motivar la conducta a través de la anhelada libertad. En otras palabras la institución penal por excelencia, la prisión, se limita a reunir, castigar, disciplinar e impedir que los reclusos escapen, a pesar de los programas de estudios y trabajo. En la práctica la prisión tiene como función primaria real el aislar el mundo delincencial de la sociedad.

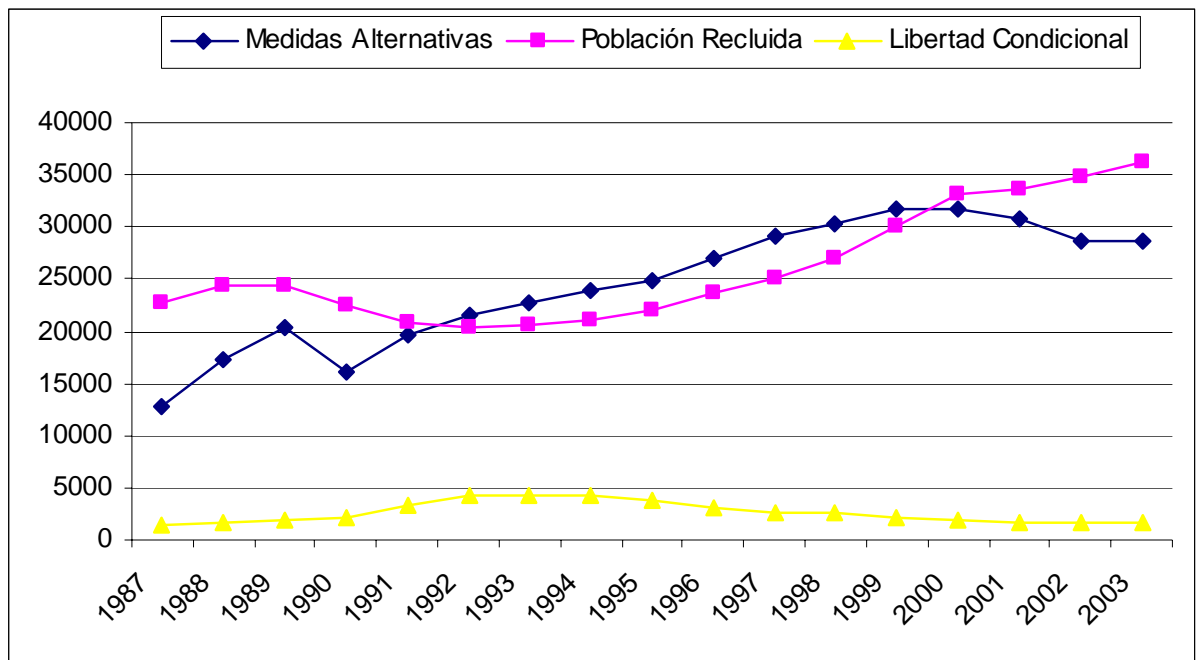
A continuación damos cuenta de los cambios en la población reclusa en el periodo 1987 – 2003.

---

<sup>2</sup> Cooper, D. Delincuencia común en Chile. LOM Ediciones. Santiago 1994.



Evolución de la Población Recluida, de las Medidas Alternativas y de la Libertad Condicional <sup>3</sup>.



<sup>3</sup> Willianson, Bernardita. Políticas y programas de rehabilitación y de Reinserción de Reclusos. Experiencia comparada y propuesta para Chile. Fundación Paz Ciudadana. 2004.

**Evolución de la Población Penal (1987 Base 100)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Medidas Alternativas	12.685	17.324	20.382	16.118	19.599	21.436	22.683	23.790	24.908	26.893	29.172	30.369	31.813	31.699	30.813	28.739	28.587
Indice	100	137	161	127	155	169	179	188	196	212	230	239	251	250	243	227	225
Población Recluida	22.813	24.354	24.497	22.593	20.872	20.258	20.490	20.962	22.027	23.567	25.137	26.871	30.051	33.050	33.620	34.901	36.331
Indice	100	107	107	99	91	89	90	92	97	103	110	118	132	145	147	153	159
Libertad Condicional	1.324	1.563	2.006	2.201	3.327	4.214	4.271	4.179	3.803	3.026	2.700	2.516	2.164	1.836	1.646	1.746	1.603
Indice	100	118	152	166	251	318	323	316	287	229	204	190	163	139	124	132	121
Total	37.022	43.484	47.153	41.138	44.044	46.166	47.713	49.210	51.031	53.801	57.349	60.113	64.411	66.980	66.469	65.766	66.906
Indice	100	117	127	111	119	125	129	133	138	145	155	162	174	181	180	178	181

Lo que muestran las cifras es:

1. Un crecimiento global de la población penal.
2. La población recluida aumenta en un 59% lo que corresponde al porcentaje estimativo de hacinamiento<sup>4</sup>. Cabe señalar que en Chile no existen normas legales que permitan establecer formalmente los niveles de hacinamiento. No obstante, hay recomendaciones internacionales (N.U. 1955) que sugieren celdas individuales o de hasta tres internos. La American Correccional Association (EEUU) establece 15 metros cúbicos por internos en celdas individuales. En Chile se calcula sobre la base de 20 metros cuadrados por interno, considerando tanto las celdas, patio, talleres, servicios higiénicos y comedores. Adicionalmente, o como consecuencia de lo anterior, el régimen interno de las prisiones en Chile faculta el cierre nocturno extendido a 14 o 15 horas diarias. Además, los dormitorios son colectivos y crecen a través de la apilación de literas en tres o cuatro

<sup>4</sup> Frühling, Olavarria y otros estiman para el 2005 un 70% de hacinamiento, en Revista Electrónica. Agenda Pública. Enero 2006.

niveles (Ver: El Sistema Penitenciario Chileno, una aproximación crítica. Francisco Prado. En Agenda Pública. Ed. Año V/N°8 Enero 2006).

3. La población reclusa es de 238 reclusos por cada cien mil habitantes<sup>5</sup>, siendo la más alta de Sudamérica<sup>6</sup>.
4. La tasa de crecimiento carcelario entre 1995 – 2006 es de 6,3%, lo que implica que cada año la población reclusa aumenta en 1250 personas condenadas.
5. Entre 1993 y 1998 tanto la población reclusa como aquella sujeta a medidas alternativas siguieron una misma tendencia hacia el alza. La tendencia se quiebra en 1999 al disminuir la población penal bajo medidas alternativas y al seguir aumentando la población reclusa.

En síntesis, la capacidad física de contención de la población reclusa, que ya se encuentra colapsada no se solucionará con el programa de construcción de 10 nuevas cárceles. Se estima que, en su conjunto, esta proveerá de 16.000 nuevos cupos, en circunstancias que en este momento (2006) ya hay un déficit de 17.000 plazas. Por otra parte, los contratos de adjudicación de construcción y administración de cárceles por privados señalan un límite de sobrepoblación de estos recintos de hasta un 10%. Cabe destacar que la construcción de recintos no solo está atrasada sino que además, en un caso (Antofagasta) se encuentra el litigio y las obras están detenidas desde hace un par de años.

Adicionalmente, hay que recordar que la edad de imputabilidad penal se rebaja a 14 años. No obstante, los menores de 18 cumplirán las penas privativas de libertad en recintos especiales, distintos al común de las cárceles. La circunstancia de que no se alcanzara a disponer de todos los recintos en cada una de las regiones llevó a posponer la entrada en vigencia de la ley hasta junio de 2007. A partir de esta fecha la población penal general y reclusa en particular verán aumentado su número. Hay que recordar que las penas que afectan a mayores de 14 y menores

---

<sup>5</sup> La población reclusa para este año se estima en poco más de 40.000 personas, que corresponde a una tasa de 266 personas por cada 100 mil habitantes.

<sup>6</sup> De acuerdo a información de L.Dammert y J. Díaz en ¿Es la cárcel solución para la delincuencia? FLACSO. Mayo 2005. Se constata que para el año 2003 EEUU tiene una tasa de 701; Rusia 611, Panamá 367, Argentina en cambio tiene tasas de 107, levemente superiores a Alemania y Francia.

de 18 años son más benignos que los de adulto y se puede estimar de manera aproximada que para un mismo delito el menor de 18 verá rebajada la pena, en general en un grado, lo que debiera traducirse en tasas de encarcelamiento menores que en el caso de los adultos. No obstante, diversos expertos consideran que aún (mayo 2007) no están dadas las condiciones para que entre en vigencia la ley. Por otra parte, el endurecimiento de algunas penas puede traer consecuencias más negativas aún.

Todo lo anterior indica que aún al margen de una discusión sobre la prisión como institución enfrentamos restricciones concretas para los próximos tres o cuatro años. En este contexto mayor han surgido ideas <sup>7</sup> en orden a reorientar las medidas alternativas de reclusión. De acuerdo a la fuente citada, esto implicaría hacer una nueva orgánica para implementar el sistema, aplicar el catálogo de penas alternativas, fortalecer los proveedores privados y emitir informes presentenciales para todas las medidas. Por otra parte, durante la administración pasada fue creada una comisión sobre reforma del Código Penal que entregó sus resultados a fines del año 2005 y que puede servir como base de un proyecto de ley que cambie la actual legislación. La mayor parte de los penalistas, en el ámbito nacional e internacional, consideran que no debe haber un uso indiscriminado de la sanción penal y que ésta está lejos de resolver el problema de la seguridad ciudadana. Y, por el contrario, en casi todas las sociedades se verifica un verdadero clamor popular por el aumento de las penas que encuentra amplio eco en los medios de comunicación.

---

<sup>7</sup> Fundación Paz Ciudadana y Fundación Minera Escondida. Propuesta nacional para lograr la rehabilitación y reinserción de los reclusos. Nov. 2004.

### III. NIVELES Y PROGRAMAS DE EDUCACION DE LA POBLACION CONDENADA

De acuerdo a la información disponible por Gendarmería en su sitio institucional en Internet para el año 2001 <sup>8</sup> la población condenada era de 19.783 personas. Esto es un 55% del total de la población reclusa y excluye a los simples detenidos y procesados o imputados.

En este contexto parece pertinente indicar que en términos etareos la población penal esta constituida mayoritariamente por adultos jóvenes. Alrededor del 60% de los recién condenados tiene menos de 29 años y considerando la rápida expansión penal de los últimos 10 años debiéramos encontrarnos con niveles educacionales más altos que hace 18 años.

#### Niveles de Escolaridad de Personas Condenadas

Analfabeto	4%
Educación Básica Incompleta	43%
Educación Básica Completa	17%
Educación Media Incompleta	23%
Educación Media Completa	11%
Educación Universitaria Incompleta	1%
Educación Universitaria Completa	1%

Podemos agrupar categorías para observar la escolaridad de manera más amplia. Así un 64% de los condenados se mueve entre el analfabetismo y la educación básica completa. Un segundo grupo, 34%, corresponde a los que tienen enseñanza media completa e incompleta y, finalmente un 2% tiene algún grado de enseñanza superior (400 personas aproximadamente).

<sup>8</sup> No existe información más reciente sobre esta materia. Solo cabe destacar que hoy (2006) la población condenada en el sistema cerrado es de 30.403 personas.

Si asociamos la educación a las oportunidades queda claro que cerca de dos tercios ha carecido de ellas. Pero, al mismo tiempo, no deja de ser sorprendente que un 13% que va de la media completa a la universitaria completa ha tenido oportunidades educacionales. Recordemos que la mayor parte de los delitos se relacionan con alteraciones ilegales de la propiedad ajena.

En términos de nuestro trabajo es evidente que previa a la marginación mediante el delito se ha producido una exclusión que podríamos denominar crónica y que es de carácter educacional. En la medida que el factor de exclusión educativa no se remueva será difícil esperar un cambio de conducta de quienes ya están condenados.

Al mismo tiempo, es perfectamente posible sustentar la idea de que quienes en la actualidad no tienen los niveles educacionales que la sociedad actual demanda constituyen una población en riesgo de delinquir, lo que debería llevar a acciones preventivas en la materia.

¿Cómo enfrenta la propia cárcel el déficit educacional de los condenados? De acuerdo a la información institucional de Gendarmería el 48% de los condenados están sin atención educativa. Un 39% tiene asistencia en educación básica y un 13% en educación media.

Sin embargo estas cifras que ya son malas pueden ser peores. La atención educacional no nos indica el avance real de los condenados en términos formales y sustantivos. En lo formal no hay indicación de aprobación de los niveles y cursos y carecemos de información sobre el impacto funcional de la educación. Es preciso recordar que en el proceso de “hacer conducta” los condenados que pueden optar a un beneficio se institucionalizan, es decir, adoptan las conductas esperadas por las autoridades que los observan y evalúan.

#### **IV. TRABAJO EN PRISION**

Las autoridades penitenciarias tienen claro que la utilización del tiempo de los internos es vital, tanto para las relaciones entre ellos, como para su futura inserción social de tipo laboral.

De acuerdo a lo anterior visualizan las siguientes características positivas en la actividad laboral. Así considera los siguientes efectos positivos.

- ✓ Contribuye al desarrollo personal al identificar capacidades funcionales que refuerzan la consideración hacia si mismos.
- ✓ Contribuye a una formación valórica a través de la acción. Permite desarrollar ideas propias, el autodisciplinamiento, ajustarse a horarios, etc.
- ✓ Es un medio que permite mejorar las condiciones concretas de reclusión. Los ingresos propios los hace sentirse parte colaborativa con sus familias y les permite, aunque mínimamente, mejorar su calidad de vida.
- ✓ Es un momento en que pueden llegar a desarrollar técnicas y conocimiento básicos que luego puede llevarlos a practicar un oficio.

¿Cómo se da efectivamente el trabajo intramuros?

De acuerdo a la memoria institucional sobre la materia, durante 2005, la situación es la siguiente:

- ✓ El 57% de la población penitenciaria estuvo sin actividad laboral.
- ✓ En términos comparativos, (2000 – 2006) se constata un crecimiento del 81,3% de internos trabajando. Uno de los factores que explica el mayor número de trabajadores es el incentivo otorgado por la ley (19.856) referida a la rebaja de condena.
- ✓ En términos de la distribución regional de los trabajadores en 7 de ellos trabaja más del 50%. Aquellos con menos trabajo son de las regiones II, IV, V, VIII y Metropolitana.

- ✓ De acuerdo a la calidad procesal y considerando a quienes trabajan, el 98% corresponde a condenados y el 5% a procesados (antiguo sistema) o imputados.
- ✓ Dentro de los que trabajan las actividades laborales son las siguientes:
  - Artesanos: 59%
  - Servicios de aseo y mantención internos: 22,2%
  - Actividades en Centro de Estudios y Trabajo CET: 8,1%
  - Empresa privada: 2,2%
  - Otros: 6,9%
- ✓ Del total de trabajos sólo el 1,4% esto es, 213 internos poseen contrato de trabajo.

### Comentarios

1. Es evidente que el trabajo carcelario es extremadamente limitado y de baja calidad en cuanto es un trabajo subsistente o de servicios internos y de una mínima presencia de empresarios externos.
2. Las características de desempleo y calidad del trabajo son un mal pronóstico para los reclusos en términos de reinserción laboral futura y, si esto se suma a la situación en educación, al momento de su egreso habrá aumentado su exclusión por tener malos antecedentes, mantener el mismo nivel educacional, carecer de destrezas funcionales valorizadas por el mercado laboral y, tener más años de edad y, probablemente, más deudas familiares o un mayor desamparo en esta esfera.

De esta manera, el sujeto prisionero queda preparado para su tercera exclusión: la reincidencia.

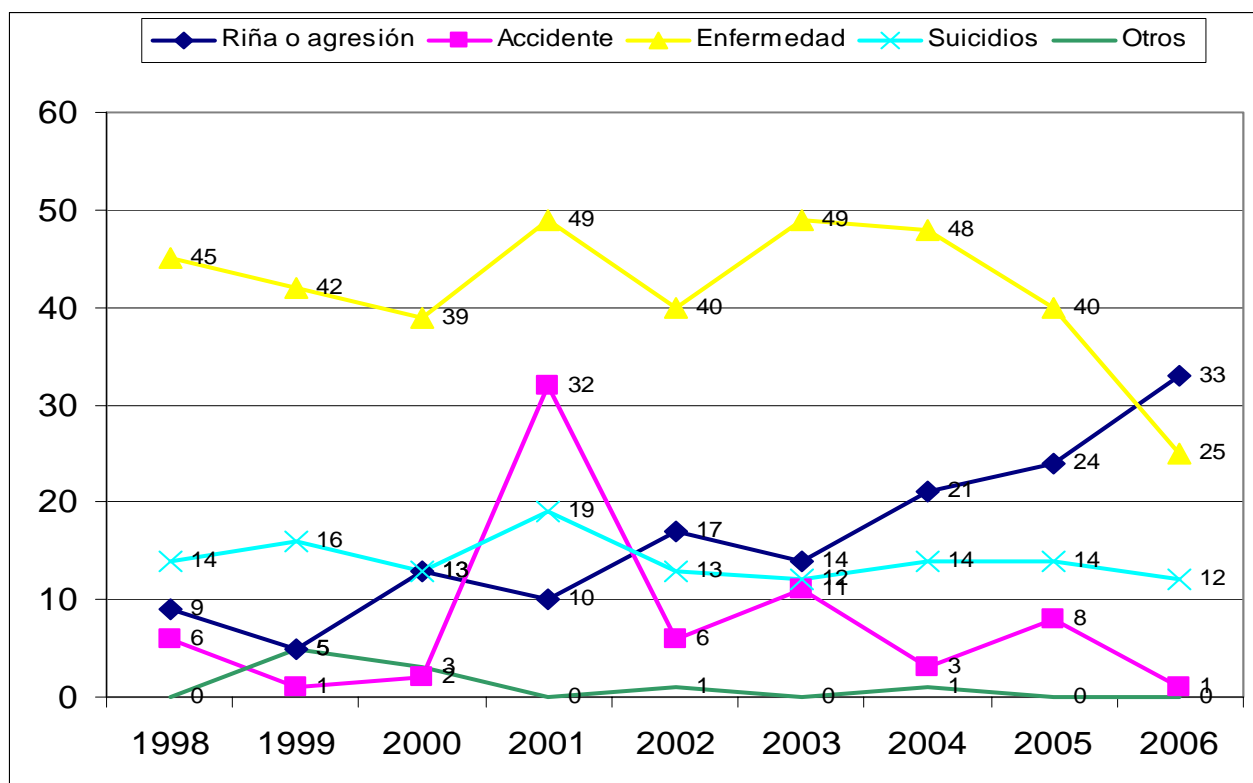


## V. MORBIMORTALIDAD EN CARCELES CHILENAS

Con motivo de la muerte de un imputado preso - “el Indio Juan” – y de acuerdo al fallo de primera instancia (2005) que obliga a Gendarmería de Chile a hacer públicas sus estadísticas <sup>9</sup> ésta dio a conocer las cifras de muertos en las cárceles de 1998 a 2006 (Septiembre). Las causales de muerte distinguidas son: Riña o agresión; accidente; enfermedad, suicidios y otros. El siguiente cuadro muestra la evolución del fenómeno en su conjunto.

### Muertes al interior de la cárcel

Por causa, a septiembre de 2006-11-15



<sup>9</sup> Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2006 (hechos de 2005). Facultad de Derecho Universidad Diego Portales. Página 8.

**Total de muertes periodo 1998 -2006**

Año	Total
1998	76
1999	71
2000	70
2001	112
2002	77

Año	Total
2003	86
2004	88
2005	87
2006	70 (1)

(1) Información consolidada al 23 de septiembre

No es fácil evaluar lo que significan las cifras anteriores porque no existe un patrón de medida con el cual comparar estos resultados. Una opción factible es comparar los números de manera interna. Si se sigue esta vía – que es la más factible con la información disponible – debemos recordar que entre el año 2000 y 2006 la población interna ha aumentado en cerca de seis mil personas. Una segunda variable a considerar son las variaciones de sobrepoblación para los distintos recintos a través del país. Estos nos permitirían focalizar el diagnóstico y la intervención organizacional. Desgraciadamente, sólo contamos con la estimación de sobrepoblación por región existente a la fecha. (2006)

**Porcentaje de sobrepoblación**

Región	%
Nacional	37
I	23
II	32
III	-3
IV	-30
V	51
VI	13

Región	%
VII	29
VIII	26
IX	3
X	11
XI	-19
XII	-11
RM	90

Volviendo al primer gráfico advertimos lo siguiente:

1. Las cifras pueden mostrar una gran fluctuación como producto de eventos únicos o no habituales como ocurre con los accidentes, cuyo punto más alto – 2001 – se explica por un incendio en la cárcel de Iquique<sup>10</sup>. Sin embargo, si se exceptúa ese hecho, las muertes por este motivo tienden a tener fluctuaciones menores.
2. En el otro lado – y considerando como último año el 2005 – la muerte por enfermedad tiende hacia la baja, lo que podría indicar un mejoramiento de la atención de salud, aunque los niveles siguen estando fuera del rango de mortalidad de la población general, en los grupos de edad correspondientes.
3. En el caso de los suicidios, en cambio, se aprecia cierta estabilidad en la comparación interna.
4. No obstante, donde se registra una tendencia negativa es en las muertes que tienen su origen en riñas o agresiones. Mientras existe cierta estabilidad entre el 2000 – 2003, luego se registra un cambio que para este año aumentaría notablemente en relación a años anteriores. Si sumamos el número de muertos por riña o agresión en el periodo 2000 -2005, llegamos a un total de 99 personas. Este año (2006) en menos de 10 meses ya se registran 33 muertes.

Para tener una idea del alcance de estas últimas cifras haremos el ejercicio de aplicar la tasa de homicidio general a la carcelaria, considerando una tasa de 6 homicidios por cada cien mil habitantes. Si se hubiera verificado la “normalidad” exterior de los homicidios dentro de las cárceles no se habría llegado a los tres homicidios.

---

<sup>10</sup> Aunque las autoridades del penal advirtieron el incendio no acudieron a controlarlo porque temieron un motín.

Por el contrario si se aplica la tasa de homicidios de la población carcelaria a la población exterior se habrían producido, este año, 16.500 homicidios, considerando un desarrollo proporcional de homicidios carcelarios para los últimos tres meses.

Si bien puede discutirse la idea de la falta de pertinencia de la comparación porque se trata de poblaciones distintas que incluso podría corroborar la necesidad del encierro, no es menos cierto que los medios de vigilancia en las cárceles, en términos de número de guardias por persona, características físicas de los recintos; sistemas tecnológicos de observación, reglamento interno que puede otorgar beneficios o no a los reclusos, etc., permiten afirmar que en las cárceles chilenas existe un significativo descontrol de las conductas de los internos.

¿Cómo explica la autoridad el aumento de violencia interpersonal en las cárceles?

Alfredo Bañados, Director Nacional de Gendarmería de la época, indica que el factor más importante que explica el aumento de violencia se refiere al cambio del perfil de la población penal. Afirma: “Hoy los reos son más jóvenes, ya no existen los códigos de respeto de antes. También esta el creciente consumo de la droga. Al estar en la cárcel, estos jóvenes se vuelven más agresivos por la angustia de no tenerla, y por último, esta la sobrepoblación. Porque claramente las muertes se concentran en los penales más complicados los que están con más gente y los que tienen perfiles delictuales más graves”<sup>11</sup>

Las respuestas no parecen suficientes, las características de la población son ya de cierta data. La juvenilización de la población carcelaria es un hecho que ya viene de fines de los ochenta. El consumo de droga parece estabilizado, de acuerdo a los informes de CONACE, aunque es evidente que la deprivación de drogas es un factor de violencia que deber ser enfrentado. En la actualidad los programas que buscan eliminar la dependencia de drogas no llega al 1% de la población penal y se requiere urgentemente aumentar sustancialmente estos programas por la puesta en marcha de nuevas cárceles. Los recintos antiguos tienen menos medios de control para

---

<sup>11</sup> Entrevista al Director de Gendarmería, aparecida en El Mercurio el 24-09-2006.

evitar el ingreso de drogas, lo que no ocurre con las nuevas construcciones. Este hecho ya provocó que el funcionamiento de la nueva cárcel de Rancagua en su primer año terminara con el suicidio de nueve de ellos porque no se previó el fenómeno de la deprivación de drogas, cambio en las relaciones entre ellos por el mayor aislamiento interno y mayor dificultad de acceso de los familiares al penal por estar situado más lejos de la ciudad<sup>12</sup>.

Pero por sobre todo destaca que el Director de Gendarmería no indique los factores de gestión que contribuyen al descontrol interno. En este sentido, la creación de un Tribunal de Ejecución de Penas para hacerse cargo de los beneficios a los reos puede ser interesante.

La morbilidad de la población penal no es siquiera caracterizable por la falta de estadísticas conocidas sobre la materia. En realidad ignoramos si Gendarmería recopila o no antecedentes sobre la salud de los internos. Ante esta carencia solo queda la casuística reunida por organismos de derechos humanos, como Centro de Salud Mental y Derechos Humanos y Facultad de Derecho de Universidad Diego Portales, y organismos que reúnen, de una u otra forma, a familiares de reclusos.

Del conjunto de estos informes y publicaciones deducimos que los agentes causales de morbilidad son:

- ✓ La propia cárcel que genera suicidios y locura.
- ✓ La relación social entre los reos que, agravada por el hacinamiento y falta de actividad, conduce a riñas y agresiones de distinto tipo.
- ✓ La relación entre los agentes estatales y los presos mediada por castigos excesivos y torturas detalladas por reos adultos y menores.
- ✓ Las condiciones materiales del lugar donde se cumple la pena, especialmente en el caso de la Penitenciaría de Santiago. Esto se refiere a condiciones mínimas de higiene – particularmente grave en las celdas de castigo – y amparo (falta de techo).

---

<sup>12</sup> Valenzuela, Esteban. Crisis carcelaria y rehabilitación de reos. Artículo en El Mostrador. 23.11.2006

- ✓ La circulación variable en cada penal de distinto tipo de drogas.
- ✓ La falta de atención médica, oportuna para heridos, accidentados y enfermos, con la excepción del tratamiento de cuadros de agitación, angustia y depresión que son enfrentados mediante tranquilizantes y antidepresivos.
- ✓ El contagio de Sida a través de relaciones homosexuales sin preservativos. Sobre esta materia el Periódico Mapuche Azkintiwe informa que en las cárceles hay 412 reos enfermos de Sida – el 1% de la población penal – incluyendo 28 mujeres. El 70% de los presos con VIH estaría en Santiago.

## **VI. RECURSOS PRESENTADOS A TRIBUNALES DE JUSTICIA**

Aunque las personas hayan perdido su libertad siguen siendo sujetos de derecho. Una de las formas de visualizar la demanda por justicia al interior de las cárceles es ver los recursos de amparo y protección que se presentan ante los Tribunales de Justicia. Desgraciadamente, no existen estadísticas globales sobre la materia y sólo hay una reconstrucción de la demanda por la acción de organismos externos a Gendarmería, sean estos cercanos a los presos u organismos de derechos humanos.

De acuerdo al informe sobre derechos humanos en las cárceles chilenas realizada por la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (2006) <sup>13</sup> durante el periodo 2000 – 2002 y considerando sólo las Cortes de Santiago y San Miguel se registraron 459 recursos tramitados. De éstos el 60,8% fue declarado admisible, 33,6% no admisible y un 5,7% no se sometió a tramitación.

De los declarados admisibles solo un 8,6% fue acogido y el 89,6% se rechazó.

Otro estudio <sup>14</sup> ilustra el tipo de motivos de los recursos: lesiones, traslado que pone en peligro la vida del interno, no permitir el ingreso de alimentos o no proporcionarlo, no proporcionar asistencia médica, castigo arbitrario y otros. Las quejas, de acuerdo al estudio anterior, están dirigidas tanto a nivel de jefaturas como de funcionarios de Gendarmería en general.

Cabe considerar que los reclusos deben disponer de abogados para presentar sus recursos y que de hacerlo se exponen a la represión corporativa posterior. Si estos factores inhiben la presentación de recursos el funcionamiento de la administración de justicia desalienta cualquier esfuerzo por resolver los conflictos por esta vía y solo queda el sometimiento.

---

<sup>13</sup> Op. cit pág 25

<sup>14</sup> C.D.P. Santiago Sur. Informe N°1. 2004. Confraternidad de familias y amigos de presos comunes. CONFAPRECO.

## VII. CONSECUENCIA DE POLITICAS

A lo largo de esta sección hemos tratado de objetivar al máximo lo que podríamos denominar radiografía estadística de la prisión en Chile. No es una tarea fácil porque falta información básica como estratificación (móvil) de los reclusos por años de condena, datos más exactos sobre la efectividad de la educación y tipos de trabajo existente, cifras más exactas acerca de reincidencia penal y carcelaria según tipo de delitos, evaluación en reclusos y empresarios privados acerca del trabajo, etc.

La información pertinente es un requisito indispensable para realizar buenos diagnósticos y proponer soluciones consistentes en el marco de una política criminal que sea realista y ambiciosa, a la vez.

La política criminal es aquella política capaz de “poder definir los procesos criminales dentro de la sociedad y, por tanto, de dirigir y organizar el sistema social en relación a la cuestión criminal”<sup>15</sup>. Desde esta perspectiva la política criminal es una política más del Estado que se vincula con La Política sustantiva que marca su orientación. En este sentido es válido reconocer la política criminal en el contexto de los grandes objetivos de: crecimiento con equidad, igualdad de oportunidades y cohesión social. De acuerdo a lo anterior la política criminal no es excepcional o residual sino parte integrante de todas las otras políticas públicas, con las características que le son propias.

En adelante se presentan algunas propuestas de cambio “de abajo hacia arriba” en materia carcelaria, ámbito que es solo un pequeño segmento de la política criminal. No obstante al carácter inductivo de la propuesta ella ha sido hecha en el marco de los principios generales de política pública vigente.

---

<sup>15</sup> Bustos, Juan. Política criminal y Estado. Revista de Ciencias Penales de Costa Rica. Dic. 1996. Año 8 N° 12.



## **Prevención**

### 1. Reducir las condiciones socioeconómicas de potencial criminogeno:

#### 1.1 Educación

- ✓ Aumentar la capacidad de retención en el sistema escolar en la medida que es la base de la inscripción posterior en el sistema laboral.
- ✓ Desarrollar políticas de equidad en el acceso a educación parvularia, las nuevas tecnologías y niveles técnico y superior de educación.
- ✓ Realizar seguimiento sistemático de quienes abandonan la educación a nivel básico y medio para generar ofertas educativas pertinentes a nivel local.
- ✓ Fortalecer capacidad de socialización de escuelas en áreas relevantes para ellos.

#### 1.2 Familia

- ✓ Fortalecer la política de bono para la retención escolar.
- ✓ Fortalecer las bases materiales necesarias básicas para el desarrollo de la familia.
- ✓ Generar programas de apoyo familiar para enfrentar crisis de relación de pareja y en relación a los problemas concretos de los jóvenes.

#### 1.3 Niños y Jóvenes

- ✓ Generar programas comunitarios especialmente en los sectores más pobres, que permitan apreciar que la delincuencia es una vía de fracasos, ineficiente, de inserción social. El “vivo” de hoy será, a corto plazo, el “gil” condenado, poblador de las cárceles.
- ✓ Difundir con claridad los alcances de la nueva ley de responsabilidad juvenil como factor de disuasión de la conducta delictiva.
- ✓ Ofrecer respuestas nuevas a los jóvenes para el uso del tiempo libre con acento en los recursos humanos – animadores, organizadores socioculturales – a nivel local por encima de las obras en infraestructura.
- ✓ Fortalecer la paternidad responsable.
- ✓ Generar programas para niños y jóvenes en situación de calle.

#### 1.4 Trabajo

- ✓ Disminuir la cesantía juvenil.
- ✓ Fortalecer los programas para enfrentar el desempleo – seguro – y la precariedad de los puestos de empleo.
- ✓ Generar ofertas que mejore la empleabilidad de empleados y desempleados a través de los municipios.

#### 1.5 Salud

- ✓ Mejorar la efectividad de programas contra el consumo de drogas, alcohol y tabaco.
- ✓ Fortalecer los programas de salud reproductiva.
- ✓ Disminuir los niveles de embarazo juvenil, evitar su repitencia.

#### 1.6 Justicia

- ✓ Generar una política criminal.
- ✓ Reexaminar las políticas de orientación de la criminalización primaria (tipificación, sanción) a través de una explicitación de los bienes más significativos y su jerarquía.
- ✓ Enfatizar el desarrollo de un sistema de penas alternativas a la prisión.
- ✓ Explorar en determinadas áreas los principios de una justicia restaurativa.

### **Ejecución Penal**

#### 1. Institucionalidad

- ✓ Crear una “Dirección Nacional de Administración de Sanciones” encargada de todas las personas que pertenecen al sistema: Responsabilidad penal de jóvenes y adultos, penas privativas, medidas alternativas y beneficios intrapanitenciaros<sup>16</sup>.

#### 2. Educación

---

<sup>16</sup> Sugerencia contenida en el documento “Propuesta Nacional para lograr la rehabilitación y reinserción de los reclusos”, ya citada.

- ✓ Potenciar la oferta a nivel de alfabetismo, enseñanza básica y media. Generación de indicadores según cambio de nivel de estudiantes y no por simple asistencia. Implica establecer mayores facilidades de realización de estudios y mejores vínculos con privados para sustentar educación con modalidades acordes a necesidades de reclusos (educación en relación a oficios).
  - ✓ Abrir oferta educativa a los imputados.
  - ✓ Adecuar oferta a jóvenes entre 14 y 18 años.
3. Trabajo
- ✓ Fomentar la actividad laboral en todas sus formas: artesanal individual, con la participación de los privados, etc.
  - ✓ Generar mecanismos que permitan que el Estado otorgue capital de trabajo a los artesanos a través de la entrega de materiales, de acuerdo a requerimientos de mercado.
  - ✓ Organizar la oferta de productos de los internos para obtener mayor rentabilidad.
  - ✓ Ofrecer incentivos tributarios a empresas que inviertan en unidades productivas en penales y/o contraten a ex – reclusos.<sup>17</sup>
4. Salud
- ✓ Bajar los índices de morbimortalidad interna a través de una mejor separación de los reclusos y con una atención médica más accesible.
5. Sistema Judicial
- ✓ Mayor atención y oportunidad a los recursos presentados por los reclusos. El sistema de autoridad debe funcionar en todos los puntos de circuito carcelario.

---

<sup>17</sup> Gobierno de Chile. Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Noviembre 2006.

6. Desarrollo de programas de mejoramiento por recinto
  - ✓ De acuerdo a las consideraciones anteriores y apreciando las especificidades de cada recinto generar programas anuales verificables de mejoramiento en infraestructura, mantenimiento, educación, salud, trabajo, programas de rehabilitación y reinserción social, vínculos de Gendarmería con familias de reclusos y la comunidad en general.