

Revista Electrónica
AGENDA PÚBLICA
Edición Año V / N° 8
Enero 2006

AUTORES
Hugo Frühling
Mauricio Olavarría
Alejandra Mohor
Víctor Covarrubias
Francisco Prado

EDITOR
Hugo Frühling

EL SISTEMA PENITENCIARIO CHILENO, UNA APROXIMACION CRÍTICA

Francisco Prado*

1.- INTRODUCCION

El sistema penitenciario chileno, a pesar de todas las críticas que se le hace es, en el contexto de la región e inclusive de países del así llamado primer mundo, un sistema relativamente aceptable. Tiene características que lo diferencian de los de la mayoría de los países de la región y que deberían contribuir a mejorar la gestión de las prisiones, cuestión que universalmente es compleja y permanentemente cuestionada.

Entre esas características debe destacarse en primer lugar el entrenamiento inicial del personal penitenciario, de entre uno y dos años de duración, un sólido punto de partida para la formación de recursos humanos calificados para gestionar los establecimientos penitenciarios. También, el hecho de constituir un cuerpo profesional abocado exclusivamente a la tarea penitenciaria¹, que facilita la capacitación permanente de sus integrantes. Finalmente, existe una carrera penitenciaria que permite estabilidad laboral, remuneraciones atractivas en un mercado laboral no siempre fácil y un buen sistema de prestaciones sociales (salud y previsión). Todo ello, con un presupuesto anual de operaciones que permite a la institución enfrentar sus responsabilidades más urgentes sin grandes sobresaltos.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, el sistema penitenciario chileno vive desde hace unos años una crisis permanente. Motines, fugas, riñas al interior de los penales con resultado de muertes y/o lesiones graves, actos de corrupción e inclusive delitos cometidos por los propios funcionarios jalonan el último quinquenio, en una historia institucional que la asimila a la de países cuyos sistemas penitenciarios no pueden exhibir esas fortalezas.

Hace una década, se había logrado iniciar un camino de reformas que permitían pensar que eventualmente tendríamos un sistema penitenciario moderno y propio de un país con vocación de respeto por los derechos de las personas.

En 1995 había alrededor de 22.000 personas reclusas, ciertamente en condiciones de hacinamiento, con programas y personal insuficientes, y se había iniciado una serie de reformas que lograron, por la vía de los presupuestos sectoriales e institucionales ordinarios, aumentar el número de plazas y mejorar las condiciones de vida de un segmento muy importante de reclusos (se

* Investigador Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Representante Regional de Alianza Global ALTUS.

¹ En muchos países la custodia de los reclusos está entregada a la policía, mecanismo que conspira contra la especialización de los guardianes, cuya función es esencialmente diferente de la de la policía.

construyeron penales nuevos en Valparaíso, Arica, Tocopilla, Yumbel, Puerto Aysén, Santiago, Angol, Porvenir, Punta Arenas y Cauquenes, se amplió la capacidad y se modernizó otros como Concepción, Antofagasta, la Penitenciaría de Santiago e Iquique, se contrató más personal y se mejoraron sus remuneraciones, se inició una serie de programas innovadores de tratamiento penitenciario). Si la población penal se hubiera mantenido estable, aumentando sólo en una proporción similar al crecimiento demográfico del país, a la fecha el país tendría una población penal del orden de 23.000 reclusos, en condiciones sensiblemente mejores que las de hace diez años.

Pero ello no ha ocurrido así, y a fines de 2005 existen en las prisiones que administra Gendarmería de Chile² unos 39.000 reclusos. Es decir, un crecimiento de casi 70% que explica la mayor tasa de hacinamiento de la historia del sistema. Y es en ese hacinamiento que radican las causas de la crisis arriba aludida.

2. – EL HACINAMIENTO EN LAS PRISIONES

Es difícil definir el hacinamiento en términos cuantitativos, cuando no existen en el país normas o estándares que regulen de manera precisa las condiciones de vida y la capacidad de los establecimientos penitenciarios. Dos características del régimen interno de las prisiones chilenas hacen aún más complicadas su operación y sus consecuencias: el prolongado encierro nocturno (en la mayoría de los casos, del orden de 14 o 15 horas diarias³), y el hecho que los dormitorios sean colectivos. La primera implica que la mayor parte del día los reclusos permanecen sin vigilancia directa o de vista y la segunda, que durante ese período pernoctan en dormitorios colectivos cuya capacidad no tiene límites definidos. En la medida en que duermen en literas apilables, basta con agregar una tercera o una cuarta para aumentar esa capacidad.⁴ Los establecimientos y sistemas penitenciarios modernos privilegian las celdas individuales o para hasta tres reclusos⁵, así como regímenes internos que impidan la libertad que en los hechos se otorga a los reclusos para imponer sus propias reglas durante el período de encierro que, como se decía arriba, incluye la mayor parte del día.

Lo anterior podría ser controlado con estándares de construcción que en lugar de considerar metros cuadrados por recluso, incluyendo patios y talleres

² Se excluyen los Centros de Reclusión de Menores, que dependen del Sename

³ Los horarios varían de penal en penal, según la disponibilidad de personal, la época del año y la latitud en que se encuentran ubicados, pero la norma modal es desde las 17-18 horas hasta las 8-9 del día siguiente.

⁴ Como referencia para mejor entender la situación está el caso de los llamados “mecánicos”: cuando por la altura del recinto ya no se puede agregar una cuarta litera, se pone el colchón o colchoneta en el suelo, debajo del camarote, y es ahí donde duermen los reclusos de menor status en la estratificación establecida por los reclusos.

⁵ Ver “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos”, Naciones Unidas, 1955

como se hace en la actualidad, utilizaran metros cúbicos por interno para dormitorios, metodología que aparece como más recomendable.⁶

Dado lo anterior y en estricto rigor, no se puede hablar de un “índice de hacinamiento” en Chile. Se puede decir que falta personal, y ello se puede cuantificar en términos de los estándares internacionales que establecen como deseable una relación de tres internos por funcionario⁷. Cuando se habla entonces de hacinamiento, se está tomando como base ya sea la población que históricamente han tenido las prisiones chilenas, o la capacidad que tiene el sistema para controlar esa población desde el punto de vista de sus recursos humanos.

El hecho es que hasta la década de los 90 el promedio de reclusos en Chile ha sido del orden de 150 reclusos cada 100.000 habitantes⁸. A fines de 2005, con 39.000 personas recluidas, ese coeficiente se eleva a 260 reclusos cada 100.000 habitantes. Es ese casi 70% de sobrepoblación, para el cual no existen recursos humanos ni materiales suficientes, lo que se traduce en hacinamiento.

Ahora bien, las condiciones de vida al interior de una prisión son siempre difíciles, no sólo para quienes en ellas están recluidos o recluidas, sino también para los funcionarios. La privación de libertad, vivida en forma colectiva en un medio por definición antisocial, genera comportamientos y actitudes funcionales al período de detención que dificultan significativamente la reinserción al momento del egreso. Cuando a esa característica inevitable de la reclusión se suman las consecuencias del hacinamiento, esas actitudes y comportamientos son aún más difíciles de cambiar, lo que hace mucho más probable y casi inevitable un irreversible “contagio criminógeno”, es decir, la adopción por parte de quienes han estado recluidos de normas y valores propios de la cultura delincencial.

Para contrarrestar el fenómeno anteriormente esbozado los sistemas penitenciarios diseñan y llevan a cabo programas preparatorios para la reinserción, comúnmente llamados “de rehabilitación” y cuya finalidad es facilitar un proceso de cambio personal de los reclusos, desarrollando en ellos capacidades y actitudes que les permitan vivir en sociedad sin delinquir, una vez se reintegren a ella.

Pero ocurre que el proceso de rehabilitación es un proceso delicado y largo, y requiere de muchos recursos de todo tipo. Personal, espacio, tranquilidad para desarrollar programas, entre otros. Y en una prisión con 60 o 70% de

⁶ Los estándares de la American Correctional Association (EE.UU.) contemplan 15 metros cúbicos por interno sólo para alojamiento en celdas individuales. En Chile se considera 20 metros cuadrados por interno, incluyendo dormitorios, patios, talleres, servicios higiénicos y comedores.

⁷ 39.000 reclusos requerirían entonces de 13.000 funcionarios laborando dentro de los establecimientos. Hoy esa cifra es algo mayor que la totalidad de los funcionarios de Gendarmería, de los cuales alrededor de dos tercios se desempeñan en las prisiones. El resto cumple funciones directivas o administrativas en oficinas fuera de los establecimientos, o en los tribunales.

⁸ Coeficiente universalmente consensuado con fines comparativos

hacinamiento, con personal insuficiente para controlar, con un nivel mínimo de seguridad y respeto, a una población penal airada por la lentitud de los procesos y por las condiciones muchas veces inhumanas en que viven, la rehabilitación pasa a segundo o tercer plano. Antes está la seguridad, entendida en su acepción más elemental (que los presos no se fuguen)⁹. Después, la alimentación, la salud, la higiene, la recreación, para mantener más o menos tranquilos a los reclusos y poder administrar la crisis permanente que constituye la gestión de una prisión en esas condiciones.

Sólo después, si quedan tiempo, recursos y energías, los funcionarios y el sistema en general podrán empezar a pensar en la rehabilitación.

Entonces, nuestras prisiones, hacinadas, sobre pobladas, sin suficientes recursos humanos, materiales y de infraestructura, no rehabilitan. Más aún, por la dinámica de las prisiones sobre pobladas y carentes, se constituyen en la práctica en un espacio que refuerza la criminalidad, en un proceso de contagio criminógeno universalmente reconocido como inherente a toda prisión o sistema penitenciario mal operado.

Ante esta realidad, la conclusión es evidente: las cárceles deben tener sólo el número de reclusos que la administración penitenciaria puede adecuadamente acoger en sus tres funciones: custodiarlos, proporcionarles las condiciones necesarias para vivir la reclusión con una mínima dignidad y contribuir a su rehabilitación.

3.- EN BUSCA DE SOLUCIONES

Para hacer frente al hacinamiento existen sólo dos alternativas: aumentar la capacidad de las prisiones o disminuir la población penal.

La primera es imposible. Para mantener en condiciones adecuadas a 39.000 reclusos se necesitarían alrededor de 13.000 funcionarios en terreno (laborando dentro de las prisiones), casi el doble de la dotación real actual. Además, aumentar en 60% el número y la calidad de los actuales establecimientos penitenciarios, sin considerar la renovación de aquellos obsoletos en su diseño y condiciones, ni el aumento de la población penal¹⁰.

La segunda es posible, aunque en forma gradual. Se trata de disminuir significativamente el ritmo de ingreso de personas a prisión, por la vía de las

⁹ La concepción moderna y democrática de la seguridad al interior de los establecimientos penitenciarios incorpora la seguridad personal de los reclusos y sus bienes, el apoyo de los procesos reeducativos y la facilitación de las condiciones de vida cotidiana, en un contexto de respeto a la dignidad de las personas.

¹⁰ El programa de establecimientos penitenciarios parcialmente concesionados, con un total de alrededor de 16.000 plazas, está en un proceso muy gradual de puesta en marcha – a la fecha aún no opera ninguno de ellos. Al ritmo actual de crecimiento de la población penal y considerando se prevé que reemplazarán a los antiguos más que sumarse a ellos, es muy posible que cuando estén finalmente operando los niveles de sobre población sean prácticamente iguales o apenas más bajos.

penas alternativas, que la Reforma Procesal Penal podría facilitar. Actualmente se aplican, y la opinión pública no sabe que en virtud de ellas hay más condenados en la calle que en prisión. Libertad Vigilada, Reclusión Nocturna y Remisión Condicional de la Pena son penas no privativas de libertad cuyo costo para el Estado y las personas es mucho más bajo que el de la pena de prisión, al igual que sus niveles de reincidencia.¹¹

Existen diversas otras penas alternativas que en el caso de Chile no están incluidas en la ley que las regula¹², como el Arresto de Fin de Semana, los Trabajos Comunitarios y los Días-Multa. Todas ellas mantienen la relación costo-beneficio de las anteriores, y se pueden aplicar a delincuentes primerizos, a micro-trafficantes de drogas, a jóvenes descarriados y a otros que hoy abarrotan las cárceles, con un costo enorme para el Estado y reforzando patrones de vida delictual.

Extender el abanico de penas alternativas es posible, como también lo es aplicarlas a personas que hoy son condenadas a penas de prisión. Pero ambas cosas requieren de voluntad política, no sólo del Poder Ejecutivo sino también del Judicial. Y, desde luego, del Poder Legislativo, que debe aprobar los cambios legales que se requieren. Es decir, es una tarea de Estado, de largo aliento¹³ y que trasciende los plazos de un gobierno y los marcos partidarios. Sólo con un consenso nacional se puede abordar el problema de la sobre población carcelaria, que no es únicamente un problema de derechos de las personas que están reclusas (y también de quienes las custodian, cuyas condiciones de trabajo son de un nivel de exigencia sobrehumano), sino sobre todo de eficacia en la lucha contra la criminalidad.

4.- ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS PARCIALMENTE CONCESIONADOS

Buscando fórmulas que permitieran construir en forma rápida establecimientos penales que contribuyeran a paliar el hacinamiento y renovar penales obsoletos, el Estado decidió en el año 2000 licitar la construcción y administración parcial de 10 nuevas prisiones. La construcción de esos penales sería financiada por la empresa adjudicataria, el Estado reembolsaría el costo a lo largo de 20 años y, durante ese período, ella administraría los servicios de alimentación, salud, mantenimiento y rehabilitación, recibiendo también una subvención por interno. Gendarmería de Chile mantendría la administración superior del establecimiento y desde luego la custodia de los reclusos, basándose

¹¹ Diversos estudios realizados por el Departamento de Medio Libre de Gendarmería dan cuenta de reincidencias que fluctúan entre el 10 y el 20%, según el tipo de pena alternativa. Aún cuando es difícil comparar esos datos con estimaciones de expertos respecto de la pena de reclusión, cuyos niveles de reincidencia serían del orden de 60%, la diferencia parece más que significativa.

¹² Ley 18.216, de 1983

¹³ En 1993, Genevieve Creon, experta francesa en misión al sistema penitenciario chileno en virtud de un convenio entre ambos gobiernos, señalaba que, de emprenderse en ese momento, una reforma al sistema penitenciario requeriría de al menos quince años de esfuerzo sostenido.

en el principio constitucional que reserva el uso de la fuerza al Estado. Con el fin de arbitrar posibles conflictos y considerando que la licitación se llevó a cabo según lo dispuesto en la Ley General de Concesiones, el Ministerio de Obras Públicas mantendría un Inspector permanente en cada establecimiento.

Para ello se aprobó un presupuesto total de US\$ 280 millones, que permitiría construir un total de 10 nuevos establecimientos penitenciarios con capacidad para 16.000¹⁴ reclusos. La construcción de ellos se licitaría en cuatro grupos y la puesta en marcha de ellos se preveía para fines de 2005.

Por diversas razones, a esta fecha (Diciembre 2005) sólo uno de ellos está operando, en los alrededores de la ciudad de Rancagua, y dos más en condiciones de hacerlo en los próximos meses (Alto Hospicio y La Serena).

Lo que en su momento se preveía como una solución por varios años para el problema de la sobrepoblación penitenciaria lamentablemente no parece haber sido tal.

En primer lugar, por el retraso en la entrega de las obras, que ha significado que el crecimiento de la población penal ya sobrepasa el número total de plazas de los establecimientos parcialmente concesionados. Aún si las 16.000 nuevas vacantes estuvieran disponibles, (sólo lo está – relativamente - un tercio de ellas) la sobrepoblación es ya del orden de 17.000 reclusos.

En segundo lugar, porque al parecer la política de las autoridades es de reemplazar los penales antiguos u obsoletos, o aquellos que por estar ubicados en el centro de la ciudad ocupan terrenos de gran valor inmobiliario, en lugar de agregar establecimientos al parque penitenciario. Así y aún en el mejor escenario, la sobrepoblación apenas disminuirá.

A las dos consideraciones anteriores debe sumarse argumentos de tipo económico: el costo por interno en los establecimientos a concesión parcial es más de tres veces superior al de los penales tradicionales (US\$ 35,0 vs. US\$ 11,0 por día¹⁵). Así, lo que se pensó como una solución al problema de la sobrepoblación parece no estar dando los frutos esperados y, por el contrario, constituir una alternativa que encarece aún más la ejecución de penas.

Para finalizar este somero análisis económico, debe tenerse en cuenta además el relativamente reciente aumento de planta resultante de la Ley de Modernización de Gendarmería, con un costo de \$25 mil millones.

Un observador acucioso no puede dejar de relacionar los anteriores costos con los de países similares a Chile, y de preguntarse cuántos reclusos debería haber en las cárceles chilenas. La población penal de los países que están en el

¹⁴ Que puede aumentarse en un 10% como máximo, según los convenios ya suscritos

¹⁵ L. Dammert y J. Díaz, Observatorio N° 9, “El Costo de Encarcelar”, FLACSO Chile, Nov. 2005

grupo de Chile en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es, en promedio, de 137 reclusos por cada 100.000 habitantes¹⁶. Aplicando ese coeficiente a la población de Chile, del orden de 15 millones de habitantes, se llega a una cifra ligeramente superior a 20.000 reclusos. Esa población penal cabe holgadamente en los recintos tradicionales y, si esa fuera la cifra, el Estado chileno habría ahorrado, además de US\$ 280 millones en la construcción y concesión de los diez nuevos establecimientos, el costo del aumento de planta.

No obstante lo anterior, justo es reconocer algunas ventajas del sistema de cárceles concesionadas.

En primer lugar, permiten renovar muchos de los establecimientos penitenciarios actualmente en uso, algunos de más de un siglo de antigüedad¹⁷ y otros obsoletos en su diseño y/o condiciones. Ello, en condiciones de financiamiento que según algunos analistas son ventajosas para el país.

En segundo lugar y dado que los convenios con las empresas adjudicatarias establecen como obligatorias normas y estándares de un alto nivel de exigencia, es esperable que los nuevos penales incrementen la calidad de la operación de todo el sistema en lo relativo a aspectos como alimentación, salud, rehabilitación y otros, centrales a la hora de evaluar un sistema de ejecución de penas.

En tercer lugar y una vez transcurridos los veinte años que dura la concesión, el Estado dispondrá de 10 establecimientos bien construidos y mantenidos, que podrá operar en forma directa o licitar, según sea la conveniencia del momento.

5.- A MODO DE RESUMEN

Las cárceles chilenas están sobre pobladas, en un nivel que se estima entre el 60 o 70%. Ese nivel de sobrepoblación genera condiciones que impiden que el sistema sea administrado en forma ordenada y eficaz, que se respeten los derechos de las personas recluidas y que se lleve a cabo la misión de rehabilitación de quienes cumplen condenas.

Ese exceso de población penal no es deseable, tanto por la imposibilidad de proporcionar condiciones de vida dignas a quienes están recluidos y por la ineficacia que acarrea como por los mayores costos que implica.

¹⁶ PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 2002. Chile ocupa el lugar 39, antecedido por Eslovaquia, Hungría, Uruguay y Polonia y sobre Bahrein, Costa Rica, Bahamas y Kuwait. Esos países, a excepción de Chile, tenían a esa fecha en promedio 137 reclusos cada 100.000 habitante.

¹⁷ Baste mencionar los establecimientos de madera construidos provisoriamente tras el terremoto de Chillán, hace casi setenta años. Siguen utilizándose.

Parece necesario disminuir la población penal, y una fórmula para que la cantidad de personas reclusas sea más razonable es una mayor utilización de las penas alternativas, que son más eficaces y de menor costo, tanto para el Estado como para los condenados y sus familias.

La alternativa de solución en implementación a partir del año 2001 no ha resuelto el problema hasta la fecha, pues no se ha cumplido las metas y plazos programados. Por otra parte, su costo es mayor que el del sistema tradicional tal como es administrado por Gendarmería.

BIBLIOGRAFÍA

CREON, GENEVIEVE (1993), *Informe al Gobierno sobre la Situación del Sistema Penitenciario Chileno*.

DAMMERT L. y J. Díaz (2005) "El Costo de Encarcelar", *Observatorio N°9*. Chile, FLACSO.

LEY 18.216 de 1983.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). "Reglas Mínimas Para el Tratamiento de Reclusos". 1955

PNUD. "Informe de Desarrollo Humano", 2002.