



Promoción de una Reforma Penitenciaria en América Latina.

Análisis comparado y
propuestas de reforma
para Chile y Colombia.



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



Programa
Estado de Derecho
Latinoamérica

[&]

CENTRO DE ESTUDIOS
JUSTICIA & SOCIEDAD



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Copyright © 2024

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor. En caso de erratas y actualizaciones, la Institución ejecutora del estudio Centro de Estudios Justicia y Sociedad, publicará la pertinente corrección en la página web www.justiciaysociedad.uc.cl
Diseñado y diagramado por Paola Merino H.
Imágenes con licencia de uso: Freepik



Promoción de una Reforma Penitenciaria en América Latina.

Análisis comparado y
propuestas de reforma
para Chile y Colombia.

Institución ejecutora del estudio

Centro de Estudios Justicia y Sociedad,
Pontificia Universidad Católica de Chile (CJS-UC)

Dirección ejecutiva

Catalina Droppelmann Roepke (CJS-UC)

Investigador principal y coordinador del estudio

Ulda Omar Figueroa Ossa (CJS-UC)

Investigadoras/es capítulo Chileno

Victoria Osorio Rubio (CJS-UC)

Jacinta Rodríguez Pavani (CJS-UC)

Rolando Carmona Aldunate (CJS-UC)

Investigadoras/es capítulo Colombiano

César Valderrama Gómez (Dejusticia)

Juan Sebastián Hernández Moreno (Dejusticia)

Análisis Comparado

Leonel González Postigo (Universidad Alberto Hurtado)

Lucía Becerra Becerra (Fundación Konrad Adenauer)

Contraparte Técnica

Programa Estado de Derecho para Latinoamérica
de la Fundación Konrad Adenauer



El Centro Justicia y Sociedad UC (CJS UC), es un centro de estudios y políticas con foco latinoamericano de la Pontificia Universidad Católica de Chile, la institución de educación superior mejor rankeada de la región. Hemos llevado a cabo publicaciones académicas y estudios de gran impacto en las políticas públicas en Chile y Latinoamérica, aportando en la generación de conocimiento en la región.

Nos involucramos en debates públicos y legislativos que impacten en los ámbitos de la justicia, la seguridad y la exclusión social, a través de incidencia política y legislativa, conferencias, comisiones de expertos y medios de comunicación. Nuestros ejes de acción son: **Formación** – Desarrollamos capital humano, **Investigación** – Promovemos el conocimiento, **Incidencia** – Generamos impacto y transformación.

Twitter / X:

<https://twitter.com/JusticiaySocUC>

Instagram:

<https://www.instagram.com/justiciaysociedaduc/>

LinkedIn:

<https://www.linkedin.com/company/centro-de-estudios-justicia-y-sociedad-uc/>

Página web:

<https://justiciaysociedad.uc.cl/>



El Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer brinda en esta región un apoyo sostenido al desarrollo y a la profundización de un orden jurídico justo y eficiente, basado en el principio del Estado de Derecho.

El trabajo de nuestra fundación se fundamenta en la convicción de que la democracia, el Estado de Derecho y una política que vele por la garantía efectiva de los derechos humanos son condiciones indispensables para el desarrollo sostenible en cualquier país del mundo.

Twitter / X:

<https://twitter.com/KASiusLA>

Facebook:

www.facebook.com/kasiusla

Instagram:

<https://www.instagram.com/kasiusla/>

LinkedIn:

www.linkedin.com/company/kasiusla/

YouTube:

<https://www.youtube.com/@KASiusLA>

Página web:

www.kas.de/es/rspla

Indice

1.	INTRODUCCIÓN	9
2.	¿QUÉ IMPLICA LA REINSERCIÓN SOCIAL?: TRATO JUSTO Y PROTECCIÓN DE DERECHOS, TRATAMIENTO PENITENCIARIO Y DESISTIMIENTO DEL DELITO	11
3.	EL CAMPO PENITENCIARIO ACTUAL EN CHILE Y COLOMBIA	13
	3.1. Situación actual de las personas privadas de libertad y problemas históricos en materia de protección de derechos y tratamiento penitenciario	13
	3.2. Marco institucional y normativo del campo penitenciario	17
	3.3. Necesidades de la población privada de libertad	21
	3.4. Actividades en materia de trato y protección de derechos	25
	3.5. Actividades en materia de intervención penitenciaria	30
	3.6. Barreras para el desarrollo del campo penitenciario	34
4.	LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA IMPULSAR REFORMAS EN EL CAMPO PENITENCIARIO	42
	4.1 Líneas estratégicas propuestas para la reforma penitenciaria en Chile	42
	4.2 Líneas estratégicas propuestas para la reforma penitenciaria en Colombia	51

1. Introducción

Este documento forma parte del estudio **“Promoción de una reforma penitenciaria en América Latina”** coordinado por el área de Justicia del Centro de Estudios Justicia y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y realizado con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer, cuyo objeto fue formular propuestas de reforma al campo penitenciario en Chile y Colombia en base al análisis de información comparable entre ambos países.

Este es el segundo de dos documentos relacionados con este estudio. En un primer documento¹ ya se había reportado extensamente los hallazgos del estudio, dando cuenta de los esfuerzos realizados para recoger y sistematizar información que permita fundar un diagnóstico de la situación actual de las instituciones y las prácticas penitenciarias en Chile y Colombia. En esta segunda entrega se avanza en la generación de un análisis comparado de la realidad penitenciaria de ambos países para formular recomendaciones que permitan avanzar en procesos de reforma penitencia en ambos países.

Para ello en este primer documento se reportaron los detalles del diseño de investigación que dio lugar a este estudio, el cual estuvo a cargo del Centro de Estudios Justicia y Sociedad, dependiente del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, centro de investigación que reúne la experiencia y trayectoria de más de quince años de investigación dedicada a la sociología de la delincuencia, la criminología y las políticas públicas. Este incluyó la realización de 50 entrevistas semiestructuradas (25 por cada país) a actores del campo penitenciario de perfiles similares para cada uno de los países involucrados. Se incluyeron actores que se desempeñan al interior de las cárceles (principalmente personal de los servicios de prisiones y de defensa penal penitenciaria), tomadores de decisiones a nivel institucional y político, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil que aspiran a incidir en materia penitenciaria. En base a la información levantada en un trabajo de campo que se realizó conjuntamente en Chile y Colombia entre noviembre de 2022 y junio de 2023 se construyó un diagnóstico sobre la situación penitenciaria actual en cada uno de estos países.

1. Esta primera parte está contenida en el documento denominado “Reforma Penitenciaria en América Latina: Diagnóstico de la situación carcelaria en Chile y Colombia”, disponible en línea en <https://justiciaysociedad.uc.cl/>

En este segundo documento, en cambio, se busca realizar un análisis comparado de las 5 dimensiones del campo penitenciario que fueron levantadas en ambos países: i) marco institucional y normativo; ii) necesidades de la población privada de libertad; iii) actividades en materia de protección de derechos; iv) actividades en materia de intervención penitenciaria; v) barreras para el desarrollo del campo penitenciario. Mediante este ejercicio analítico se busca mostrar las similitudes y diferencias entre las instituciones y las prácticas de cada país para cada una de las dimensiones analizadas, destacando aquellos elementos donde se muestran mayores avances en cada uno de ellos y reflexionando sobre qué ventajas podría implicar su trasplante a un contexto penitenciario diverso.

Agradecemos el acceso a información y la coordinación de entrevistas realizadas desde Chile por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Defensoría Penal Pública de ese país y por Gendarmería de Chile. Extendemos los mismos agradecimientos al Ministerio de Justicia y el Derecho de Colombia, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Defensoría del Pueblo de ese país. Finalmente, agradecemos también a la Escuela de Justicia Criminal de la Universidad de Rutgers, Nueva Jersey, lugar donde tuvo lugar el análisis del material que dio origen a este informe como parte de una estancia de investigación realizada por el investigador principal de este estudio, y durante la cual varios de los académicos/as de esa escuela tuvieron la oportunidad de formular comentarios y observaciones a este trabajo.

Es a partir de dicho trabajo que se genera esta publicación, cuya estructura es la siguiente:

En su primer apartado, se ofrece una síntesis del marco teórico y conceptual del estudio construido en torno a las ideas de reinserción social, trato y tratamiento penitenciario y desistimiento del delito, junto con una síntesis del apartado del primer documento de este estudio que caracteriza la situación actual de las personas privadas de libertad en Chile y Colombia.

A continuación, se desarrolla el análisis comparado de cada una de las 5 dimensiones del estudio. Para ello, por cada dimensión, se ofrece a modo de introducción una síntesis de los hallazgos del estudio más extensamente desarrollados en el primer reporte de este estudio sobre la situación de Chile y Colombia para cada uno de ellos, seguido de un apartado donde se analiza comparativamente la realidad de ambos países para cada dimensión revisada.

Finalmente, en el tercer apartado se ofrece un conjunto de recomendaciones para arrancar procesos de reforma penitenciaria en ambos países compuestas por un conjunto de ajustes legales e institucionales cuya construcción fue realizada no solo en base al análisis realizado por el equipo de investigación, sino que también en base a las consultas realizados a las propias personas entrevistadas en el marco de este estudio.

Se espera que este estudio no solo aporte con un diagnóstico sobre las instituciones y prácticas penitenciarias de Chile y Colombia, sino que además genere una metodología replicable en otros países de la región que les permita levantar sus propios diagnósticos y elaborar estrategias de incidencia en materia penitenciaria en base a sus necesidades locales específicas en los próximos años.



2.

¿Qué implica la reinserción social?: Trato justo y protección de derechos, tratamiento penitenciario y desistimiento del delito²

Si bien la idea de que la reinserción social de las personas privadas de libertad es uno de los objetivos principales que hacen legítima la existencia del castigo penal, es de general aceptación en el campo jurídico y criminológico, el contenido preciso de este término y las tareas concretas que implica reinsertar a una persona en la sociedad no necesariamente están del todo claras.

Sabemos, por una parte, que se trata de un conjunto de actividades de alta complejidad por recaer comúnmente en aquellos grupos sociales con mayores niveles de exclusión social. Asimismo, con cada vez mayor frecuencia se está asociando al objetivo de la reinserción social la idea de “**reducción de la reincidencia**”, bajo el supuesto de que evitar que las personas cometan nuevos delitos en el futuro es uno más de un conjunto de medios para facilitar la reincorporación de las personas privadas de libertad a la vida social. Sin embargo, la reducción de la reincidencia es solo uno de múltiples criterios que deben regir la actividad penitenciaria orientada a la reinserción social, la que también debe estar orientada hacia la promoción de la integración social y comunitaria, así como a la promoción del ejercicio de los derechos políticos, sociales y culturales que no han sido limitados por la imposición de la pena.

Ha sido en este contexto que se ha planteado que el campo penitenciario debe promover dos grandes grupos de actividades para propender a la reinserción social de las personas privadas de libertad: las actividades de trato o protección de derechos y las actividades de intervención o tratamiento penitenciario (*Morales et al, 2019*). Las primeras incluyen a todos aquellos servicios que deben ser provistos a la población penitenciaria por el solo hecho de tener derecho a recibirlas, más allá de que sean idóneas o no para reducir sus probabilidades de reincidencia futuras (como el acceso a la salud, el deporte, la cultura, las actividades religiosas, entre otras). Las segundas agrupan al conjunto de actividades que aspiran a evitar que el interno reitere su comportamiento infractor tales como programas laborales, de adicciones a las drogas u otros que persigan específicamente esos objetivos.

2. La información contenida en este capítulo es un resumen de aquella que se encuentra más extensamente desarrollada en el documento “Reforma penitenciaria en América Latina: diagnóstico de la situación carcelaria de Chile y Colombia”, donde se reporta con mayor detalle el marco teórico y conceptual de este trabajo de investigación.

A partir de este modelo que integra las actividades de intervención penitenciaria con las de trato y protección de derecho al interior de las cárceles, puede sostenerse que el quehacer de las instituciones penitenciarias debe enfocarse no solo en conseguir la disminución de la reincidencia en cuanto resultado, sino que también en la promover procesos de desistimiento del delito.

La investigación criminológica en materia de desistimiento se ha centrado en investigar qué factores y procesos influyen en el abandono de las carreras delictivas por parte de los infractores. Las teorías y evidencia empírica apuntan a varios factores determinantes en el proceso de cese de la carrera delictiva, los cuales incluyen la edad (*Sheldon & Glueck, 1937*), cambios biológicos (*Sampson & Laub, 1992, Moffitt, 1993*), transiciones sociales y experiencias vitales como el matrimonio (*Sampson & Laub, 1992*), la voluntad y elección propia (*Clarke & Cornish, 1985; Moffitt, 1993*), la relación o vínculo del individuo con la sociedad (*Sampson & Laub, 1992*), el desarrollo de un sentido de identidad prosocial (*Maruna, 2001*), y la transformación cognitiva unida a la oportunidad de cambio (*Giordano et al. 2002, Farrall, 2002*). Procesos tales como el hacerse mayor y madurar, el generar una familia y relaciones sociales, el mantenerse sobrio e integrado laboralmente, el mantener altos niveles de motivación, el promover la empatía y los sentimientos de pertenencia, el abandono de la identidad delictiva y la autoeficacia han mostrado ser relevantes en los procesos de desistimiento del delito.

3.

Análisis comparado del campo penitenciario en Chile y Colombia²

3.1. Situación actual de las personas privadas de libertad y problemas históricos en materia de protección de derechos y tratamiento penitenciario

3.1.1. En Chile

Para noviembre de 2023 en Chile había 55.829 personas encarceladas (*Gendarmería de Chile, 2023*), por tanto, 276 personas por cada 100.000 habitantes se encontraban privadas de libertad. Esta cifra pone a Chile actualmente en el sexto lugar (de un total de 13 países en dicha región del mundo) con mayor proporción de ciudadanos encarcelados y en el lugar 42 (de un total de 223 países) a nivel internacional (*World Prison Brief, 2023*). Este es el nivel más alto desde 2018, momento donde se tuvo lugar además la tasa de encarcelamiento más baja de los últimos 20 años (216 personas encarceladas cada 100 mil habitantes).

Por otra parte, la proporción entre personas encarceladas a la espera de juicio y condenadas ha visto un retroceso durante los últimos 10 años, observándose un incremento progresivo del número y proporción de personas encarceladas a la espera de juicio, el que para esa fecha correspondía al 37,3% del total de personas encarceladas.

Del total de personas privadas de libertad a noviembre de 2023, el 92,1% corresponde a hombres y solo el 7,9% a mujeres. En el caso de los hombres, la gran mayoría está privado de libertad con condenas (64.3%), mientras que en el caso de las mujeres privadas de libertad la proporción de ellas que está encarcelada a la

3. Con excepción de los apartados de análisis comparado, el resto de la información contenida en este capítulo es un resumen de aquella que se encuentra más extensamente desarrollada en el documento "Reforma penitenciaria en América Latina: diagnóstico de la situación carcelaria de Chile y Colombia", donde se reportan con mayor detalle los hallazgos del trabajo de campo que funda este estudio, así como otros aspectos metodológicos de su realización.

espera de juicio es sustantivamente mayor a la de los hombres, pues prácticamente la mitad de ellas está encarcelada a la espera de juicio (47,7%).

Tanto respecto de hombres como de mujeres la materia de los delitos por los que se encuentran encarcelados corresponde a delitos de robos (32,7%) y relacionados al tráfico de drogas (32%). Sin embargo, en el caso de las mujeres privadas de libertad, la proporción de aquellas encarceladas por este último delito (64,9%) es sustantivamente mayor al del caso de los hombres (26,1%).

Si bien ambos sexos comparten varias características sociodemográficas se aprecian algunas diferencias significativas entre hombres y mujeres privados de libertad: las mujeres declaran con más frecuencia no ser heterosexuales (11%) en relación a los hombres que lo declaran (1%); pertenecen en mayor proporción a pueblos originarios (el 11% de las mujeres declara pertenecer a algún pueblo originario, principalmente al pueblo quechua); y hay entre ellas una mayor proporción de personas extranjeras que entre la población masculina (el 21,8% de las mujeres encarceladas no es chilena, predominando las de origen boliviano).

Por otra parte, las mujeres encarceladas tienen niveles educacionales ligeramente mejores que los hombres previos a ingresar a la cárcel (el 31,5% de ellas no había completado sus estudios básicos o primarios al ser encarceladas). Sin embargo, la formación laboral de las mujeres encarceladas es sustantivamente peor que la de los hombres privados de libertad pues el 40% de ellas declara al ingresar a la cárcel no ejercer ningún oficio o actividad y solo el 46,7% declara ejercer oficios no calificados. Finalmente, la proporción de mujeres que no ha conseguido realizar cursos de capacitación certificados en los últimos 3 años si bien es muy elevada (78%), es menor a la de los hombres que tampoco lo consigue.

Por otra parte, durante la década pasada el Instituto Nacional de Derechos Humanos reportó un conjunto de problemas en materia de condiciones carcelarias y de capacidad de las instituciones penitenciarias de garantizar los derechos de las personas al interior de las cárceles. Muchos de ellos han persistido en el tiempo y son continuamente relevados en los informes que periódicamente emite el Comité para la prevención de la tortura (2023). En este marco se han reportado persistentemente problemas en materia de satisfacción de necesidades básicas de higiene y abrigo; problemas en materias de segmentación de personas en prisión preventiva, mujeres gestantes, personas extranjeras, y personas con problemas de salud mental; problemas relacionados con el uso del tiempo libre y con bajo acceso a actividades y programas de recreación, formación, capacitación y/o reinserción social; inconsistencia en los horarios de encierro y desencierro establecidos entre distintos recintos penales, y discrecionalidad en el uso de traslados a otras unidades penales como sanciones informales.

También dicha institución ha reportado extensamente a lo largo del país problemas de condiciones materiales de las cárceles, problemas vinculados al régimen de salud, problemas de acceso en materia de salud mental y dental, situaciones de limitaciones a la defensa jurídica, el uso de allanamientos como sanciones informales y episodios de violencia física, trato irrespetuoso y corrupción por parte del personal a cargo de la custodia de las personas encarceladas

También durante la década pasada se vienen diagnosticando problemas en la capacidad de las instituciones penitenciarias para promover la reinserción social de las personas privadas de libertad, con especial intensidad desde la academia y el campo de las políticas públicas (*Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010; DESUC, 2010; Cárdenas, 2011; Navarro et al., 2012; CESC-FPC, 2012a, 2012b, 2014; FPC, 2013b; Morales et al., 2014;*

Morales et al, 2019; Droppelmann et al, 2021). El uso no racional de la cárcel, el hacinamiento que este genera, problemas de gestión institucional (expresados en un excesivo foco en los procesos por sobre los resultados, en la falta de cobertura de la oferta programática y su escasa especialización) y una cultura militarizada al interior de las cárceles, que prioriza la seguridad sobre la reinserción social, han sido relevados como los principales obstaculizadores de los procesos de reinserción social de las personas privadas de libertad. Por su parte, la oferta programática ha sido descrita como de baja calidad, escasamente basada en la evidencia, con poca capacidad para coordinar intervenciones intra y extramuros y no diseñada para atender perfiles delictivos específicos.

3.1.2. En Colombia

Aunque se cuenta con información demográfica que permite hacer una caracterización aproximada de la población privada de la libertad en Colombia, no existen estudios que hayan desarrollado un perfil demográfico estable. Así, aunque existen algunos estudios detallados sobre poblaciones específicas (como en el caso de mujeres), la información disponible es limitada – por ejemplo, al perfil delictivo, al nivel educativo y al rango de edad.

Para noviembre de 2023 se reportaba una población total de 102.343 personas privadas de libertad en Colombia. Ello representa una tasa de 199 personas encarceladas por cada 100.000 habitantes, siendo uno de los países con menor tasa de encarcelamiento en América Latina (ocupando el lugar 10 entre 13 países medidos en la región) aunque ocupando el lugar 72 entre 223 países medidos a nivel mundial. Del total de personas privadas de libertad, el 93.5% correspondía a hombres y el 6.5% a mujeres (8.524). Por otra parte, el 76.2% de la población encarcelada se encuentra en calidad de condenada, mientras que el restante 23.8% lo está a la espera de juicio (*World Prisión Brief, 2023*)

En cuanto a la edad de la población penal, registros de marzo de 2020 muestran que la mayoría de la población se encontraba por debajo de los 40 años, siendo el rango de edad más representativo el de los 25 a los 29 años (el 21,6% de la población). En cuanto al nivel educativo, la mayoría de la población privada de la libertad tuvo niveles bajos de escolaridad, lo cual está estrechamente ligado a condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. El 4,8% de la población no tuvo ningún tipo de escolaridad, mientras que el 33,1% cursó algún curso de primaria. El 58,5% - alrededor de 66.208 personas - cursaron algún nivel de educación media secundaria, pero sólo el 3,4% tuvo algún estudio de educación superior y el 0,3% registró estudios especializados. En cuanto al comportamiento delictivo, las conductas de mayor incidencia en la población privada de la libertad fueron el hurto (14,9% de la población), el homicidio (14,7%), el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (12,9%) y la fabricación, tráfico o porte de armas de fuego o municiones (10,6%).

Finalmente, un estudio desarrollado por la Universidad Javeriana, el CIDE y la Cruz Roja (*Sanchez-Mejia et al, 2018*) permite profundizar un poco más en las características demográficas de las mujeres privadas de la libertad. Este estudio encontró que la mayoría de las mujeres se encontraba en contextos de vulnerabilidad socioeconómica importante (el 66,9% de las mujeres vivía en inmuebles de estrato 1 y 2, mientras que el 56,5% no había terminado sus estudios de secundaria), que un número importante (48%) reportó haber sido víctimas de algún tipo de violencia y que, en términos generales (53,3%) las mujeres privadas de la libertad cometieron delitos debido a las cargas de cuidado que tenían en el hogar.

Entre los problemas de largo arrastre en el campo penitenciario Colombiano, Posada (2020) ha dado cuenta de un escenario de subregistro de la población privada de la libertad, de hacinamiento en las cárceles y las estaciones de policía destinadas a la detención previa al juicio, de la ausencia de una carrera directiva penitenciaria y de formación especializada en funciones de administración, tratamiento y vigilancia, y de la entrega del proceso disciplinario a la propia administración penitenciaria en lugar de a órganos jurisdiccionales independientes.

3.1.3. Análisis comparado de la situación de las personas privadas de libertad y los problemas históricos en materia de protección de derechos y tratamiento penitenciario

El primer elemento que destaca es que Chile durante las últimas décadas ha hecho un uso mucho más masivo del encarcelamiento que Colombia. No solo en la actualidad la tasa de encarcelamiento chilena es más alta, sino que lo ha sido prácticamente sin excepciones (salvo en 2018, donde Chile alcanza uno de sus niveles más bajos de encarcelamiento los últimos años y Colombia uno de los más altos) durante las últimas décadas. A la misma conclusión se arriba si se mira la prevalencia de las personas encarceladas a la espera de juicio, situación que en Chile alcanza niveles críticos en la actualidad, cercanos ya al 40% (y dejando atrás los primeros años de la implementación completa de la actual institucionalidad procesal penal en donde la prevalencia de personas en prisión preventiva rondaba el 20% del total de personas encarceladas), mientras que en Colombia la prevalencia de personas encarceladas a la espera de juicio es sustantivamente, siendo solo de un 23,8%.

Sin embargo, las características de las personas privadas de libertad son similares en ambos países. Principalmente hombres (sobre el 90% en ambos países), en su mayoría encarcelados por delitos contra la propiedad o relacionados al tráfico de drogas (en Colombia, sin embargo, se agrega un volumen importante – cercano al 14% - de personas condenadas por homicidio, cuestión que se explica por la prevalencia de ese delito y la gravedad de las penas asignadas a él en dicho país) y generalmente menores de 30 años. Sus condiciones sociales son también similares: personas con bajos niveles de escolaridad y escasa inserción social y laboral.

Las mujeres privadas de libertad si bien corresponden a un grupo minoritario en relación al total de la población penal, es un grupo que ha ido creciendo rápidamente al interior de las cárceles de ambos países. Comparten también en Chile y Colombia características similares: generalmente son de un nivel educacional ligeramente mejor al de los hombres, pero menos insertadas en el mundo del trabajo, de estratos socioeconómicos bajos, madres a cargo de sus hijos y familias, condenadas por delitos relacionadas el tráfico de drogas cuyo móvil de comisión es obtener ingresos para mantener sus hogares. Al menos en el caso chileno (donde existe información desagregada por sexo respecto de las personas encarceladas a la espera de juicio), las mujeres encarceladas están a la espera de juicio en una proporción mayor (64,6%) respecto de los hombres (26,1%).

Finalmente, en ambos países también se reportan problemas históricos en materias de condiciones carcelarias vinculados al hacinamiento, la violencia física y psíquica, la segmentación el bajo acceso a actividades y programas. En el caso colombiano se agregan otros problemas más severos tales como problemas de subregistro de la población penitenciaria, el uso de estaciones de policía como recintos de detención previa al juicio y problemas de gestión y especialización funcionaria.

3.2 Marco institucional y normativo del campo penitenciario

3.2.1. En Chile

Gendarmería de Chile es el servicio del Estado a cargo de atender, vigilar y contribuir a la reinserción social de las personas privadas de libertad. Depende legalmente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, secretaria de Estado entre cuyas funciones se encuentra el formular políticas, planes y programas sectoriales respecto del tratamiento penitenciario y la rehabilitación del condenado, controlar el cumplimiento de estas y evaluar su resultado.

La representación legal de las personas perseguidas penalmente, y luego condenadas a penas privativas de libertad es asumida respecto de aquellas que no cuentan con un abogado particular, por la Defensoría Penal Pública, servicio público que si bien está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República por medio del Ministerio de Justicia, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, funcionando de manera descentralizada funcionalmente y desconcentrada territorialmente. En el caso del poder judicial si bien concentra su actuación en materia de juzgamiento de los delitos, la ley les asigna igualmente algunas labores en materia penitenciaria tales como realizar visitas periódicas a las cárceles, aunque no existe en Chile una judicatura especializada y con competencia específica en materia penitenciaria, así como tampoco una ley de ejecución de penas.

Durante los últimos años tanto el Instituto Nacional de Derechos Humanos, como más recientemente el Comité para la Prevención de la Tortura han asumido un rol importante en la generación de diagnósticos sobre la situación carcelaria en Chile, en el ejercicio de acciones penales por afectaciones de derechos de la población privada de libertad y en la promoción de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Estas instituciones tienen un marco normativo que se caracteriza por una escasa regulación constitucional, por un marco legal inespecífico que regula con mayor foco los aspectos orgánicos las instituciones antes mencionadas y algunos aspectos puntuales en materia de libertad condicional y otros beneficios de reducción de condena, pero que abandona al ámbito reglamentario los aspectos más sustantivos del campo penitenciario, característica que ha sido objeto de críticas desde hace ya más de una década (Morales y Salinero, 2020), junto con la inexistencia de una judicatura especializada en abocarse a conocer y juzgar los conflictos que se generan durante la fase de ejecución penal (Künsemüller 2020).

Finalmente, aunque el ejecutivo ha generado una política de reinserción social que data del año 2017, ello no necesariamente ha cambiado el eje de la política criminal en todos los ámbitos donde se propone hacerlo. Sin embargo, existen algunos ámbitos donde es posible plantear que ha habido avances, por ejemplo, en materia de acceso a la justicia (con la defensoría penitenciaria y el CPT), de protección a la maternidad (con los avances en la tramitación del proyecto de ley Sayén) y en materia de especialización de la oferta de programas (con el impulso del modelo RNR y progresivos esfuerzos en formación en el modelo de desistimiento). A pesar de estos esfuerzos, la política nacional de reinserción social ha sido menos eficaz en generar avances materia de condiciones carcelarias y en controlar la tendencia a hacer un uso masivo y poco focalizado del encarcelamiento.

3.2.2. En Colombia

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC - es una institución adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, la cual tiene como función principal la ejecución de las medidas de aseguramiento (la detención preventiva previa al juicio, la detención domiciliaria, la vigilancia electrónica, entre otras) y la pena de prisión impuestas por jueces penales de la Rama Judicial. Originalmente cumplía también las funciones de gestionar contractualmente diferentes servicios al interior de las prisiones (como los de alimentación, salud y de construcción de infraestructura), pero a través del Decreto Ley 4150 de 2011, estas funciones fueron asignadas a la Unidad de Servicios Penitenciarios e Infraestructura – USPEC -.

En Colombia además la ejecución de la detención preventiva de las personas a la espera de juicio se lleva a cabo en cárceles municipales y departamentales que son independientes administrativamente del INPEC, y dependen de las alcaldías municipales o distritales.

En Colombia, el poder judicial no solo cuenta con jueces a cargo del juzgamiento en materia penal, sino que también con jueces de ejecución abocados específicamente a supervisar, vigilar y verificar la ejecución de la pena impuesta en la sentencia. Sin embargo, a pesar de que entre sus funciones se encuentra el realizar por lo menos dos visitas semanales establecimientos carcelarios, los jueces de ejecución de penas en Colombia usualmente no realizan estas visitas.

De manera autónoma, existe un Ministerio Público, órgano que con independencias de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial tiene a su cargo la protección y promoción de los derechos humanos, del interés público y la vigilancia de la conducta de los funcionarios públicos. Este se encuentra integrado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales y distritales de cada entidad territorial, aunque es el Procurador General el director supremo de este ministerio. Por su parte la Defensoría del Pueblo es la institución encargada de organizar y dirigir el sistema de defensa pública en diversos campos legales, incluyendo las materias penales respecto de las cuales presta servicios de defensa jurídica no especializada.

Estas instituciones tienen una regulación que se caracteriza por marco constitucional fuerte que ha sido acompañada de prácticas judiciales que de manera activa han llevado a la corte constitucional de ese país a decretar en diversas ocasiones desde 1998 un “estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria”, junto a una regulación legal en materia penitenciaria robusta y comprensiva de los diversos aspectos del campo penitenciario – incluyendo la existencia de jueces de ejecución de penas. Sin embargo, como contrapartida se constata la ausencia de una política de reinserción social de las personas privadas de libertad en Colombia cuyas instituciones penitenciarias han operado durante décadas en una encrucijada de falta de planeación y recursos insuficientes. Con todo, esta deuda a sido saldada recientemente mediante la incorporación el año 2021 al interior del plan nacional de política criminal de dos ejes estratégicos vinculados a las problemáticas penitenciarias: uno de los cuales propone “Humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal” proponiendo diversas acciones en esa dirección.

3.2.3. Análisis comparado del marco institucional y normativo

Si bien en ambos países existen órganos del Estado que de alguna manera se hace cargo de las distin-

tas funciones del campo penitenciario (asistencia jurídica, intervención psicosocial, gestión penitenciaria, visitas a cárceles, seguimiento a cumplimiento de derechos humanos, entre otras), la principal diferencia entre ambos es la densidad o nivel de especialización con que cuenta cada país para cada una de ellas, capacidad que en términos generales es mayor en Chile que en Colombia.

La primera diferencia que emerge entre ambos países tiene relación con las funciones de custodias de administración de recursos, los que en general en Chile están concentrados en Gendarmería de Chile (salvo en las cárceles concesionadas, donde esta función es compartida con las respectivas empresas concesionarias) mientras que en Colombia desde hace más de una década se encuentran distribuidas entre el INPEC y el USPEC.

En este último caso, la relación entre ambas instituciones aparece en el estudio como tensionada por los problemas de coordinación entre ambas que gatillan en una baja calidad y cobertura de diversos servicios básicos al interior de las cárceles, cuyos conflictos deben ser resueltos por personal del INPEC sin tener ellos muchas veces las capacidades institucionales para resolverlos (por ser asuntos de gestión, cuya competencia está radicada en el USPEC). Por otra parte, no solo los problemas de gestión que padecía el INPEC antes de la reforma que a principios de la década pasada justificó la creación del USPEC han sido heredados y reproducidos por esta última institución, sino que también los hechos de corrupción que se le atribuyen a uno y otro organismo. En el caso chileno en cambio, ni aun en el contexto de las cárceles concesionadas la relación entre Gendarmería de Chile y las empresas concesionarias existe ni ese nivel de tensión ni problemas tan agudos en materia de gestión y corrupción. Lo que posiblemente se explica por cuanto en ese país los mecanismos de concesiones de servicios públicos a privados data desde hace ya varias décadas y cuenta con mecanismos de control suficientemente consolidados.

Otra diferencia sustantiva a nivel institucional entre ambos países tiene lugar en el nivel de especialización de los servicios de defensa penitenciaria en cada uno de ellos. En Chile mediante el programa dirigido desde la Defensoría Penal Pública se han alcanzado un estándar mucho más profundo en la materia que en Colombia, donde la Defensoría del Pueblo por contraste es un órgano con competencia en defensa judicial de carácter general – y no específicamente en materias penales y penitenciaria -, cuyos profesionales no cuentan siempre con las competencias jurídicas y sociales para prestar apoyo a la población carcelaria (en ese sentido, es un órgano más bien asimilable a las corporaciones de asistencia judicial en Chile).

Un vacío importante en términos funcionales constatado en ambos países es la poca capacidad institucional para promover activamente el trato penitenciario y la protección de derechos al interior de las cárceles. Si bien Chile parece ir un poco más adelantado en la materia, pues tanto desde el poder judicial como del Instituto nacional de derechos humanos se vienen realizando desde hace largo tiempo visitas a las cárceles y estudios en materia de condiciones carcelarias (cuyo informe anual no constituye igualmente un dispositivo permanente de observación de condiciones carcelarias), y más recientemente esa labor se ha intensificado en ese país con la irrupción del comité para la prevención de la tortura (aunque en un foco mayor en la prevención de la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes). En Colombia en cambio la actividad en esta materia es mucho menos intensa y especializada, pues en términos generales es abordada por diversos agentes (cónsules de derechos humanos, comités de derechos humanos, entre otros) cuya dependencia institucional sin embargo radica en el propio INPEC.

En cuanto a la regulación del sistema penitenciario existen diferencias importantes entre Chile y Co-

lombia. En primer lugar, mientras que en la Constitución vigente en Chile no existen apartados que orgánicamente regulen aspectos relacionados con la institucionalidad penitenciaria o la ejecución de las penas, contrario a lo que sucede en Colombia cuya amplia regulación constitucional en la materia ha permitido a la Corte Constitucional tener un rol central en salvaguardar los derechos fundamentales de la población reclusa y en guiar la política penitenciaria en ese país durante las últimas décadas.

En segundo lugar y profundizando el mayor desarrollo normativo que caracteriza a Colombia en materia penitenciaria, la Constitución de ese país regula expresamente la integración directa del derecho internacional de los derechos humanos a la legislación interna lo que ha permitido que las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, las Reglas Bangkok y las Reglas de Tokio se constituyan a su vez como normas internas. En Chile en cambio, no existe una regla expresa que permita la integración del derecho internacional de los derechos humanos a la legislación interna.

En tercer término, mientras que en Chile existe una dispersión normativa o de fuentes formales respecto al sistema penitenciario (entre normas dictadas desde el Poder Ejecutivo -como el decreto 518- y normas de rango legal (como los mecanismos de reducción de las condenas en base a la buena conducta de las personas internas y el beneficio de la libertad condicional), Colombia es uno de los pocos países de la región (junto con Perú o Venezuela, entre otros) que cuenta con un Código Penitenciario y Carcelario desde 1993 y reformado en 2014, caracterizado por la distinción entre la función carcelaria, que corresponde a la custodia y vigilancia de las personas bajo detención preventiva, y la función penitenciaria, que corresponde a la ejecución de la pena de prisión.

Otra diferencia importante es que a nivel normativo Chile no define un fin o función de la pena de cárcel que oriente hacia un objetivo determinado la actividad de las instituciones penitenciarias. Ello si ocurre en el caso de Colombia, donde a nivel legal se ha definido la finalidad de la intervención penitenciaria será preparar a la persona condenada para regresar a la vida en libertad.

Finalmente, a nivel de articulación de políticas o estrategias en materia penitenciaria existe una diferencia importante a favor de Chile, pues ese país cuenta con algunos antecedentes de políticas penitenciarias formuladas con distinto nivel de profundidad. En 2004 se incorporó como eje estratégico de la política nacional de seguridad pública generada ese año la mejora de las condiciones de la privación de libertad, con foco en el hacinamiento como obstaculizador de la calidad de vida, la seguridad y la capacidad de reinserter a las personas privadas de libertad, y más recientemente y la política pública de reinserción social de 2017, define acciones a corto, mediano y largo plazo en diversas materias del campo penitenciario.

Colombia en cambio se ha caracterizado por una ausencia histórica de una política penitenciaria, que solo ha venido a ser suplida desde 2021 por el establecimiento como parte del plan nacional de política criminal de un eje priorizado consistente en “humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal”. Previo a esa fecha, el rol de establecer e impulsar una política penitenciaria formal venía siendo sistemáticamente suplido por la corte constitucional colombiana, órgano que a pesar de tener una naturaleza jurisdiccional venía asumiendo de facto un rol ejecutivo, impulsado acciones concretas en el campo penitenciario.

3.3 Necesidades de la población privada de libertad

3.3.1. En Chile

El bajo nivel de acceso a programas orientados a la reinserción social ofrecido dentro de las cárceles ya sea en materia de educación, trabajo o apoyo psicosocial es relevado como una de las principales necesidades de las personas encarceladas. La oferta existente continúa teniendo problemas de acceso, cobertura y especialización, no siendo suficiente tampoco para intervenir a los nuevos perfiles de personas que están ingresando a las cárceles, y sea porque han cometido delitos de mayor nivel de complejidad o porque se trata de personas migrantes provenientes de contextos socio culturales diversos. A ello se suman las crecientes dificultades para acceder a beneficios intrapenitenciarios, lo que desincentivaría la participación en esta clase de programas.

Se identifica además la necesidad de mejorar el acceso a prestaciones en materia de educación y salud. Sobre las primeras, la oferta en liceos penitenciarios resulta aún insuficiente y la falta de oportunidades educativas para quienes acceden a beneficios de salida contribuye a la pérdida de oportunidades educativas. En materia de salud, se destaca la irregularidad en el acceso a prestaciones médicas, con énfasis en situaciones de emergencia y falta de médicos especialistas. La carencia de programas de tratamiento para el consumo problemático, la ausencia de atención adecuada en salud mental y la escasa consideración de perspectivas de género, especialmente en la atención ginecológica, emergen también como problemas pendientes a abordar por las instituciones penitenciarias.

También fue problematizado cómo en ocasiones se limitan injustificadamente el ejercicio de derechos como visitas, traslados y entrega de encomiendas en el uso de las facultades disciplinarias en el régimen penitenciario, como mecanismo informal para imponer castigos y mantener el orden en los recintos penales. Se argumenta que esta arbitrariedad afecta negativamente los vínculos familiares y sociales de las personas privadas de libertad, debilitando sus redes de apoyo. Se destaca en particular los traslados injustificados, que causan desarraigo familiar y dificultades de contacto. De la misma forma se critica la suspensión de visitas como una herramienta de castigo.

La población general encarcelada en Chile padece de problemas en materia de habitabilidad, sobrepoblación y hacinamiento carcelario al no contar con el espacio y la infraestructura necesaria para albergar el creciente flujo de internos e internas. Ello favorece las condiciones para que sean vulnerados sus derechos y aumente la violencia al interior de las cárceles, disminuyendo por otra parte la posibilidad de focalizar actividades orientadas a la reinserción social e incrementando con ello el riesgo de reincidencia de la población privada de libertad.

Finalmente, se destacan las necesidades de algunos grupos particulares de personas privadas de libertad. Respecto de las mujeres encarceladas, se destacan sus necesidades específicas en materia de atención de salud, de higiene y salud menstrual, la necesidad de compatibilizar el cumplimiento de sus penas con el ejercicio de la maternidad y mejorar los espacios y protocolos de visitas. En relación a la población LGTBIQ+ destaca la necesidad de protección, al ser un grupo especialmente vulnerable ante la violencia carcelaria. Respecto a la población migrante se releva la discriminación sistemática y la violencia que enfrentan tanto

por parte del personal penitenciario como de otros prisioneros, lo que los lleva a condiciones que dañan sus redes de apoyo y dificulta su reinserción después de ser liberados. En el caso de la población indígena, se destaca la ausencia de enfoques interculturales en la oferta programática, lo que contribuye a incrementar su situación de desventaja en el contexto carcelario.

3.3.2. En Colombia

La principal preocupación de los internos en las cárceles colombianas es la necesidad urgente de mejorar las condiciones que ponen en peligro sus vidas e integridad personal. Aunque los incidentes de violencia son menos comunes en comparación con otros países de la región, estos son igualmente frecuentes en varios recintos penitenciarios. La falta de mecanismos para prevenir y sancionar estos eventos contribuye a la inseguridad de la población penal. Sin embargo, la violencia dentro de las cárceles no se distribuye de manera uniforme y está relacionada con los criterios de segregación de la población penal.

Otras necesidades se relacionan con los escasez de personal penitenciario, con las complejidades que genera la gestión de recintos penales donde aún hay presencia de ex miembros de las guerrillas, la precariedad material de algunas cárceles, la falta de medios tecnológicos para el control, y la precariedad laboral con que se desempeña el personal del INPEC. Además, se señalan problemas relacionados con el acceso a alimentos, agua y atención médica. Asimismo, se refiere a que la externalización de prestaciones de salud a entidades privadas por parte del USPEC ha sido seguida de deficiencias en la atención médica, problemas con los tiempos de atención y falta de continuidad en los tratamientos.

Se reportan además problemas significativos de habitabilidad e infraestructura en las cárceles colombianas, especialmente en las instalaciones más antiguas, como la Colonia, que cumple casi 100 años. Algunos entrevistados destacan graves dificultades en esta materia, tales como filtraciones de agua, tejas rotas y deficiencias en la red eléctrica, afectando las condiciones de vida de los reclusos. Estos problemas también obstaculizan el ejercicio de derechos, como visitas y actividades recreativas. Por su parte, la falta de inversión en infraestructura se atribuye al manejo presupuestario en el USPEC.

La falta de capacidad de las instituciones penales para ofrecer adecuadamente estos programas se identifica como un obstáculo para que los internos utilicen su tiempo libre de manera constructiva, reduzcan la ansiedad y adquieran habilidades para la reinserción. La priorización de necesidades básicas como alimentación y salud dificulta la implementación de programas educativos y laborales. La escasez de personal capacitado y la falta de diversidad en la oferta de programas también se señalan como problemas, afectando la calidad y la relevancia de las actividades. Además, la falta de reconocimiento social de las calificaciones obtenidas en prisión y las limitaciones para la integración laboral de personas con antecedentes penales contribuyen a la problemática. La falta de instalaciones adecuadas para llevar a cabo estos programas también se menciona como un problema que limita su efectividad.

En relación a las necesidades de la población penal femenina, se releva la falta de enfoque de género en la atención a las necesidades específicas de las mujeres en prisión vinculados con la violencia carcelaria, el acceso a alimentación y salud especialmente de las mujeres con hijos lactantes. La oferta laboral para mujeres se limita a actividades estereotipadas, mientras que las restricciones en las visitas, exacerbadas por la pandemia, afectan las relaciones afectivas de las mujeres privadas de libertad. En el caso de las disidencias

sexuales y la población indígena, se reconoce un progreso en la satisfacción de algunas necesidades históricas. Sin embargo, persisten desafíos, como conflictos de convivencia en relación a las disidencias sexuales y el aislamiento de la población indígena de sus familias y autoridades ancestrales.

3.3.3. Análisis comparado de las necesidades de la población privada de libertad

Existe una brecha entre el conjunto amplio de todas las necesidades de las personas privadas de libertad (cuyo levantamiento sistemático debe recogerse de la propia voz de las propias personas privadas de libertad), y el conjunto más restringido de necesidades que los actores del campo penitenciario pueden percibir que deben ser priorizados por la acción del Estado. En ese marco, las necesidades que se reportan en este análisis tanto en Chile como en Colombia no necesariamente corresponden a los primeros, sino que más bien a aquellas necesidades cuya satisfacción ha sido menos abordado en cada uno de estos países.

A modo de ejemplo, los temas vinculados con violencia carcelaria emergen como un problema mucho más intensamente en los actores entrevistados en Colombia respecto a sus pares chilenos. Sin embargo, ello no debiera ser interpretado como una señal de que no existe violencia en las cárceles chilenas, sino que más bien como una señal de que estos problemas están siendo mejor abordados por la institucionalidad en este último país, lo que parece en el caso de dicho problema como razonable considerando las diversas instituciones del Estado preocupadas en Chile de monitorear la violencia carcelaria, más allá que sus esfuerzos estén o no reflejándose en disminuir su prevalencia efectiva.

Este marco interpretativo de los resultados del estudio y su análisis comparado es aplicable para todas las dimensiones que se problematizarán a continuación para ambos países. En resumen, las situaciones reportadas dan cuenta más bien de aquellas menos abordadas por cada uno de los Estados analizados que de un listado exhaustivo de las necesidades existentes en las cárceles de cada país.

En términos generales, los estándares que ambos países han conseguido de satisfacción de las necesidades de sus respectivas poblaciones de personas privadas de libertad aparecen como inferiores a los requeridos en la materia. Sin embargo, la situación de Chile parece ser levemente menos mala que la colombiana, pues las necesidades que actualmente requieren ser satisfechas en el primer país aparecen como ligeramente más complejas – o de segundo orden – con relación a las que emergen de la realidad colombiana que en muchos casos se expresan en aspectos más básicos y vitales para la subsistencia de las personas privadas de libertad.

De esta forma, el acceso a la alimentación e incluso al agua son aspectos problematizados en el caso de las cárceles colombianas, y si bien son mencionados en algunos casos en Chile lo es en mucha menor medida. En el caso de Colombia los problemas de acceso a estos elementos son atribuidos principalmente a problemas relacionados con infraestructura de las cárceles y a gestión burocrática del INPEC.

El acceso a la salud también aparece como un aspecto pendiente de abordar en ambos países, aunque en Colombia emergen problemas de atención a niveles más básicos y enormes dificultades para acceder a prestaciones médicas fuera de la cárcel. En Chile en cambio se problematiza más intensamente respecto de atenciones más complejas que deben prestarse fuera del recinto penal (especialidades médicas), pero menos respecto de atenciones más básicas. Sí se aprecian en Chile aún aspectos por mejorar en acceso a prestacio-

nes de salud mental y tratamiento de drogas. En ambos países asimismo se constatan necesidades insatisfechas en prestaciones de salud específicamente requeridas por mujeres privadas de libertad.

En materia de acceso a la educación también se aprecian necesidades insatisfechas comunes a ambos países tales como problemas en la disponibilidad de cupos para satisfacer la demanda, la falta de programas que aseguren la continuidad en la vida postpenitenciaria, la falta de competencias o tiempo por parte de los instructores para llevar a cabo sus tareas, poca diversidad en la oferta programática y la ausencia de instalaciones para llevar a cabo estos programas.

Los problemas de hacinamiento de las personas privadas de libertad también son comunes a ambos países. En Chile parece haberse agudizado con especial velocidad en los últimos años –en particular desde 2022 a la fecha– al interior de las cárceles. En Colombia en tanto el problema también se ha agudizado, pero se ha trasladado a los centros de detención preventivas, donde no solo se agudiza por el número de personas que son remitidas a ellas, sino que en particular porque se las somete a peores condiciones a las que estarían sometidas en recintos penales tradicionales y con menores niveles de control interno y externo. En ambos países esto gatilla una problemática común: una mayor prevalencia de violencia entre los privados de libertad, así como hacia el personal penitenciario, motivadas por las disputas por el poco espacio físico disponible al interior de la cárcel.

Uno de los aspectos referidos como la fuente de los problemas al acceso de servicios y el deterioro de las condiciones carcelarias son los problemas de gestión de estos servicios que históricamente tuvo el INPEC y que han persistido a pesar de la creación y el traspaso de estas tareas al USPEC. Si bien en Chile en las cárceles concesionadas existe una distribución de funciones similar entre las empresas concesionadas y Gendarmería de Chile, los problemas de gestión de estas últimas no son problematizados con la misma intensidad que los existentes en Colombia, posiblemente porque los mecanismos de control de los contratos de concesión en Chile son de larga data y operan de manera adecuada en la generalidad de los casos.

En ambos países existe además la percepción común de que la implementación de programas de intervención penitenciaria de calidad es un ámbito no priorizado en la agenda del Estado. En general se atribuye también en ambos países que el motivo de ello es que el Estado debe hacerse cargo de problemáticas de problemas más básicos (hacinamiento, salud, etc) lo que no deja espacio en la agenda para abordar este otro aspecto del campo penitenciario.

Sin embargo, las razones más específicas esgrimidas en ambos países y que generan necesidades en materia de acceso a la oferta programática son diversas y nuevamente operan en niveles de necesidades más básicas en el caso de Colombia. En este país se alude a problemas relacionados a la falta de personal y de infraestructura para ejecutar los programas y a la falta de supervisión de la efectiva implementación de los programas con los estándares establecidos a nivel de diseño, mientras que en Chile se alude a la falta de especialización de la oferta existente (la que además ha dejado progresivamente de ser apta para la cada vez más creciente población penal de alta complejidad), y el como la falta de cobertura afecta la capacidad de las personas privadas de libertad de acceder a beneficios carcelarios.

En relación a las necesidades de grupos especiales de personas privadas de libertad, los problemas de las mujeres en general emergen en ambos países, pero con mayor intensidad en Colombia. En ambas realidades emergen problemas comunes de las mujeres encarceladas viviendo con niños o niñas lactantes: pro-

blemas de acceso a alimentos o productos para la lactancia y problemas en salud pediátrica y los problemas que genera para sus hijos e hijas ser criados al interior de las cárceles. En particular respecto de las mujeres que crían a sus hijos lactantes en las cárceles se constatan en ambos países problemas vinculados con la falta de espacios adecuados para dichas labores, la dificultad para ingresar objetos o alimentos necesarios para dichas tareas, y especialmente en el caso de Colombia, problemas en materia de desnutrición infantil o las dificultades para acompañarlos a sus controles prenatales.

Asimismo, se problematiza en ambos países sobre la falta de enfoque de género en la provisión de la oferta de talleres y programas (limitándola en muchos casos a actividades estereotípicamente atribuidas a las mujeres como tejido cocina o lavandería). En Chile particularmente estos problemas surgen con menos intensidad, pero en cambio, otros de mayor complejidad emergen tales como los problemas de acceso a salud mental o a elementos de salud e higiene menstrual.

Respecto de las disidencias sexuales, tanto en el caso de Colombia como en el de Chile se relevan situaciones de violencia y discriminación en su contra propiciadas en muchos casos por el hecho de que son recluidos en módulos asociados a su sexo biológico, lo que no solo implica una vulneración de su identidad de género, sino que además propicia su victimización (en el caso chileno, este es además el ámbito donde se problematiza más intensamente sobre los problemas de violencia carcelaria). En ambos países la solución ofrecida por el régimen penitenciario ha sido aislarlos del resto de la población en módulos especiales en lugar de generar estrategias de integración, lo que deteriora sus condiciones de vida en relación con el resto de la población penal.

Finalmente, en materia de población migrante e indígena, en Colombia se problematiza mucha más respecto de los segundos, emergiendo con mayor fuerza el aislamiento que padece la población indígena en las cárceles de ese país, con un limitado acceso de visitas por parte de sus familiares y escaso acceso a tener contacto con sus autoridades ancestrales. En Chile en cambio se problematiza mucho más intensamente los problemas con la población migrante privada de libertad, muy posiblemente por la intensidad de flujos migratorios que ha sufrido este país durante los últimos años.

3.4 Actividades en materia de trato y protección de derechos

3.4.1. En Chile

Destacan como las principales iniciativas impulsadas en esta materia la existencia de defensores penitenciarios, la existencia de un departamento de promoción y protección de derechos humanos en Gendarmería de Chile, la reciente creación del Comité para la Prevención de la Tortura, las iniciativas para promover la maternidad al interior de las cárceles y la participación de las organizaciones no gubernamentales realizando incidencia pública para promover los derechos de las personas privadas de libertad.

En primer lugar, la Defensoría Penal Pública implementa desde 2017 el Programa de Defensa Penitenciaria que ofrece asistencia jurídica y social a personas condenadas con miras a promover el respeto de

garantías constitucionales y el acceso a la justicia. Los defensores penitenciarios ejercen labores de representación judicial, promueven el ejercicio de derechos y buscan facilitar la participación de sus representados en programas de reinserción social, gestionando beneficios penitenciarios. Además, el programa busca visibilizar y proteger los derechos de las personas privadas de libertad y sus familias.

Aunque el programa de defensa penitenciaria ha sido elogiado por su impacto positivo en la promoción de los derechos de las personas privadas de libertad, los defensores/as enfrentan aun desafíos significativos asociados principalmente a la escasez de recursos del programa. La falta de personal y presupuesto limita la capacidad de atención a cada caso, afectando la calidad del servicio y acotando los requerimientos que pueden ser atendidos hasta la fecha. La expansión del programa se ve obstaculizada por la creciente población privada de libertad y la distancia entre los centros penitenciarios en regiones remotas. Además, la Defensoría Penal Pública enfrenta dificultades para hacer monitorear más permanente y proactivamente la situación de las personas privadas de libertad.

Otro aporte significativo en materia de protección de derechos está siendo empujado desde el departamento de promoción y protección de derechos humanos de Gendarmería de Chile. Este tiene como objetivo fundamental garantizar y promover los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Entre sus actividades se encuentran fortalecer la capacitación del personal penitenciario con enfoque de derechos humanos, promover reformas reglamentarias legislativas en esta materia y monitorear las recomendaciones de organizaciones de derechos humanos y de los tribunales de justicia. También desde 2019 existe el Comité para la Prevención de la Tortura, órgano cuyo mandato es examinar periódicamente las condiciones de las personas privadas de libertad y el trato que reciben, para lo cual cuentan con profesionales que realizan visitas periódicas preventivas y no programadas a recintos penales para monitorear su situación y levantar información con la cual emiten informes con recomendaciones a las autoridades ejecutivas.

Un ámbito particular de protección de derechos existente en Chile es ocupado por las acciones institucionales destinadas a facilitar el ejercicio de la maternidad al interior de las cárceles chilenas. Si bien especialmente desde organizaciones de la sociedad civil existe una mirada crítica sobre la idea de que los niños y niñas deben vivir en las cárceles en lugar que sean sus madres las que pudieran acceder a alternativas al encarcelamiento, ante la ausencia de estos últimos mecanismos es valorada la existencia de oferta estatal que promueva su ejercicio al interior de las cárceles. En esta materia destaca el programa “Creciendo Juntos” que desde su origen remoto en 2001 permite que mujeres embarazadas y con hijos lactantes de hasta 2 años puedan contar con un espacio diferenciado y apoyo psicosocial para ejercer la maternidad al interior de las cárceles.

Por último, las organizaciones no gubernamentales cumplen un rol relevante en la protección de derechos de las personas privadas de libertad. Un grupo de ellas pone su foco en la incidencia pública, buscando visibilizar las distintas necesidades de las personas privadas de libertad mediante la generación de conversatorios, seminarios y difusión de información en redes sociales. Sin embargo, estas organizaciones también contribuyen a levantar información que permite generar diagnósticos de necesidades específicas de grupos como mujeres o migrantes, y movilizándolo la agenda pública para abordar situaciones de vulneración de derechos al interior de las cárceles. Otro grupo de ellas, implementan programas que han permitido complementar la labor de Gendarmería de Chile al abordar necesidades no completamente cubiertas por la oferta estatal. Sin embargo, estas organizaciones enfrentan desafíos como la falta de recursos y profesionales especializados, y se ven afectadas por la percepción negativa de la sociedad hacia las personas privadas de libertad, lo que dificulta la obtención de financiamiento y el apoyo necesario para llevar a cabo sus iniciativas.

3.4.2. En Colombia

La protección de derechos en las cárceles colombianas es realizada principalmente por los cónsules de derechos humanos y los comités de derechos humanos del propio INPEC.

Los cónsules desempeñan un papel mediador entre el personal administrativo y los reclusos, abordando problemas como la alimentación, la salud y la violencia dentro de las cárceles. Su labor abarca la gestión de actividades, la resolución de necesidades de los reclusos y la reunión periódica con autoridades carcelarias. Los comités de convivencia en cambio son integrados por representantes de los reclusos. En algunas cárceles están integrados por internos nombrados por sus pares al interior cuya función es contribuir a mantener la paz en los patios de las cárceles actuando también como intermediarios para la resolución de conflictos.

En paralelo, existen comités de enfoque diferencial que se centran en problemáticas específicas de grupos como personas disidentes sexuales, población indígena y afrodescendiente, migrantes y discapacitados. Estos comités permiten abordar denuncias y necesidades particulares de estas poblaciones.

Sin embargo la estructura organizacional de las cárceles colombianas es muy heterogénea de modo tal que la conformación de los comités de derechos humanos y la elección de los cónsules de derechos humanos tiene lugar sin un criterio preestablecido, en materia de competencias, formación y experiencia predeterminada para ejercer dichas funciones, En un contexto donde se hace difícil determinar las capacidades de los cónsules de derechos humanos para realizar funciones básicas de monitoreo de condiciones carcelarias difícilmente se puede plantear pueden abordar problemas más grandes dentro del contexto penitenciario para los proteger derechos de las personas privadas de libertad.

El INPEC cuenta también con personal especializado, denominado “cuerpos de custodia y vigilancia”, que trabaja como instructores en talleres y actividades educativas. Asimismo, existe un servicio de atención al ciudadano que recoge solicitudes, quejas y necesidades de los internos. La denuncia de abusos por parte del personal de guardia puede realizarse a través de canales judiciales, líneas telefónicas anticorrupción o mediante oficinas de atención al ciudadano, todos vinculados al INPEC.

En materia de protección de derechos se destaca la coordinación que el INPEC ha conseguido realizar con otras agencias del Estado. Considerando que en general los profesionales de dicha institución reconocen las limitaciones que tienen para abordar por si solos la diversidad de necesidades de las personas privadas de libertad, la institución se muestra como receptiva a colaborar con otros organismos estatales (como la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo), así como con organizaciones de la sociedad civil (como la Cruz Roja y representantes de diversas iglesias) facilitando la realización de mesas de trabajo institucionales a nivel nacional, regional y local, donde se abordan cuestiones judiciales y otros problemas que afectan a las personas privadas de libertad.

En particular, se destaca la estrecha relación entre el INPEC y la Defensoría del Pueblo, quienes trabajan conjuntamente en diversas iniciativas tales como la organización de brigadas temáticas enfocadas en aspectos no solo jurídicos, sino también en información general sobre el ejercicio de derechos, prestaciones sociales y atención de salud.

Desde otras instituciones del Estado se puede resaltar la Defensoría Delegada para Política Criminal y

Penitenciaria quien acompaña con programas de formación para la defensa y protección de derechos en los Centros Penitenciarios y atiende situaciones legales solucionando e involucrando a las instituciones encargadas en cada uno de las problemáticas que le son presentadas. También se encuentra la labor de la Cruz Roja internacional quien desempeña labores de acompañamiento laboral, educacional y de tiempo libre. Por su parte desde la Procuraduría General de la Nación existió un grupo de asuntos penitenciarios y en 2017 se hizo el Primer Congreso Internacional de Política Penitenciaria y Carcelaria en la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, en la actualidad, al preguntar a los funcionarios del INPEC en las visitas no se detectó un seguimiento activo por parte de esta institución de las problemáticas penitenciarias.

Finalmente se debe destacar, las organizaciones no gubernamentales que cumplen funciones cuasi estatales dentro de los centros penitenciarios, y, que, además, trabajan sobre el estado de cosas inconstitucional establecido por la Corte Constitucional Colombiana para proteger los derechos de las personas privadas de la libertad. Estas organizaciones se involucran tanto en intervenciones directas orientadas a la protección y la promoción de derechos al interior de las cárceles, como también realizando acciones de incidencia pública en favor de las personas privadas de libertad. Su actividad incluye desde la implementación de programas de formación laboral hasta el acompañamiento jurídico de personas privadas de libertad y promoviendo activamente en acciones de litigación estratégica y recopilación de información sobre condiciones carcelarias y derechos humanos. Finalmente, desde algunas de estas organizaciones emerge un reclamo por las desiguales condiciones de acceso a la cárcel al considerar que el concedido a ellas es menor que al de otra clase de organizaciones, por ejemplo, aquellas de carácter religioso.

3.4.3. Análisis comparado en materia de trato y protección de derechos

Los mecanismos de protección de derechos al interior de los centros penitenciarios en ambos países son menos robustos de lo requerido para satisfacer las necesidades de las personas privadas de libertad en sus respectivos países. Sin embargo, en el caso chileno al menos la institucionalidad en la materia emerge como más robusta, heterogénea y especializada (pues a la labor de Gendarmería de Chile se suman la Defensoría Penal Pública, el Poder Judicial, el Comité para la Prevención de la tortura, el Instituto Nacional de Derechos Humanos y un conjunto también amplio y heterogéneo de organizaciones no gubernamentales abocadas a las problemáticas penitenciarias) que en el caso colombiano. En este último país si bien institucionalidad que a nivel de diseño normativo se aprecia como sólida, pero que no consigue materializarse de forma contundente a nivel de implementación y que, por el contrario, genera prácticas en materias de protección de derechos rudimentarias en escenario que en la generalidad están resueltos en el contexto chileno.

Las acciones de protección podrían ser vistas desde tres aspectos relevantes a tener en cuenta; el monitoreo, la vigilancia y los programas que buscan proteger derecho al interior de los centros penitenciarios.

En Chile, existen mecanismos específicos de protección de derechos ejecutados desde instituciones abocadas a la situación penitenciaria, y, por lo tanto, consiguen hacer un monitoreo de mejor calidad de las problemáticas de las personas privadas de libertad, lo que permite un desarrollo de estrategias para la protección, con pocos programas, pero con resultados visibles y claros. Esta materia no opera con igual nivel de especialización en el caso colombiano, donde por el contrario se aprecian diferencias para monitorear los grandes problemas de las personas privadas de libertad que permita dar paso a acciones tendientes a velar por su protección por parte del Estado.

En el caso chileno destaca especialmente la labor realizada por la Defensoría Penal Pública con la función específica de defensa especializada en materia penitenciaria, la que permite un acompañamiento en la defensa jurídica de las personas privadas de la libertad; si se buscara una analogía en el caso colombiano se concluiría que dicha labor no es realizada en lo sustantivo por el Estado sino que más bien por las organizaciones no gubernamentales que respecto de casos específicos asumen la representación jurídica de personas privadas de la libertad sobre todo en casos de personas condenadas por delitos de connotaciones políticas.

En Colombia, las actividades de protección están centradas en la labor que tiene principalmente el INPEC con un desarrollo a nivel de resoluciones y demás documentos que proporcionan una apariencia de solidez en la protección de derechos. Sin embargo, cuando se evalúa su implementación, es posible observar que las acciones dirigidas a proteger los derechos de las personas privadas de libertad son ejecutadas desde el Estado casi exclusivamente por el propio INPEC.

En el contexto anterior, el diseño de los mecanismos de recolección de las necesidades y de la situación de derechos humanos a través de la existencia de cónsules de derechos humanos y de comités en las distintas unidades de cada centro penitenciarios, sería una buena práctica rescatable para tener en cuenta en el contexto chileno, porque plantea realizar un monitoreo que levanta información “desde abajo”. No obstante, su implementación en el caso colombiano genera dudas en especial respecto de la especialización y la autonomía que tendrían los cónsules de derechos humanos – que son funcionarios del propio INPEC – para relevar con imparcialidad los problemas de las personas privadas de libertad, por lo que un potencial trasplante de este rol a la institucionalidad chilena debe hacerse tomando los recaudos necesarios.

En el caso colombiano resalta por sobre el chileno el rol de la judicatura en el campo penitenciario. En ese país, la Corte Constitucional ha tenido una presencia sustantiva en declarar el estado de cosas inconstitucional en las cárceles de ese país, lo que ha venido acompañado de una labor de monitoreo de condiciones carcelarias y de la situación de la protección de derechos en los centros penitenciarios.

Asimismo, en ambos países emergen un conjunto de organizaciones no gubernamentales como agentes altamente motivados en realizar acciones para promover la protección de los derechos de las personas privadas de libertad. En ambos casos estas organizaciones aparecen como consecuencia de las carencias de los sistemas penitenciarios en cada país, de hecho, es relevante la labor desempeñada por muchas organizaciones no gubernamentales que a pesar de su tamaño pequeño monitorean constantemente la situación carcelaria e implementan programas de intervención al interior de estas. De facto, la actuación de estas organizaciones viene a suplir en muchos casos las funciones del Estado en materia de protección, oferta programática y hasta en la entrega de productos básicos para personas privadas de la libertad.

Respecto de los enfoques diferenciales, dirigidos a poblaciones vulnerables es importante resaltar que en el sistema penitenciario colombiano se hace un reconocimiento mayor que en el caso chileno de los derechos de los pueblos indígenas y su cosmovisión, así como del reconocimiento de los derechos de la población LGTBQ+, tanto al amparo de lineamientos generales del INPEC como mediante intervenciones de organizaciones no gubernamentales mediante pequeños programas que buscan trabajar con estos grupos de mayor vulnerabilidad en el contexto penitenciario.

Finalmente, la protección a mujeres en estado de gestación y madres lactantes se encuentra más desarrollado en Chile. En ese país, desde hace más de 20 años se implementa el programa “Creciendo Juntos”,

atendiendo en la actualidad a un promedio anual de 800 personas al año. Y también es importante resaltar el rol indirecto de las organizaciones de la sociedad civil, que se encargan de visibilizar la situación y necesidades de las madres privadas de libertad. En Colombia en cambio, el programa análogo proporcionado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar provee en 8 de los 180 centros penitenciarios de Colombia, áreas exclusivas para la crianza materna, pero sigue siendo un programa de cobertura limitada

3.5 Actividades en materia de intervención penitenciaria

3.5.1. En Chile

En Chile la oferta de programas ofrecidos por el Estado para la población privada de libertad mientras está cumpliendo sus penas al interior de las cárceles⁴ está conformado por el programa de Reinserción Social para las Personas Privadas de Libertad, iniciativa que desde 2008 busca otorgar intervención especializada para disminuir la presencia de factores de riesgo de reincidencia delictual asociados a la empleabilidad, mejorar su integración social de las personas privadas de libertad y reducir la reincidencia delictual; el programa de reinserción social en convenio con el Ministerio del Interior, que desde 2013 busca que hombres condenados accedan a intervención especializada con el objetivo de disminuir el riesgo de reincidencia delictual, mediante el mejoramiento de sus habilidades y competencias cognitivas, psicosociales, relacionales y laborales, pero con la posibilidad de acceder a prestaciones durante el ejercicio de permisos de salida; por el programa de centros de educación y trabajo cerrado, que desde 2015 busca proveer capacitación laboral y asesoría en trabajo productivo; y el programa +R que desde 2019 aspira a generar mecanismos de capacitación e inserción laboral a personas condenadas a penas privativas de libertad.

La oferta de intervención tanto pública como otorgada desde organizaciones no gubernamentales comparte un conjunto de características. En primer lugar, sus objetivos y enfoques de intervención están basados en la idea de disminuir el riesgo de reincidencia, aunque se destaca que la oferta privada complementa este enfoque con otros que le permiten fortalecer el proceso de transición hacia la libertad, trabajando además activamente con las familias y redes sociales de los internos para facilitar su futura inserción en la sociedad. Por otra parte, ponen su foco con mayor intensidad en aspectos educacionales y laborales, pero también, aunque en menor medida, en aspectos psicosociales. De esta forma la oferta incluye tratamientos de adicciones, capacitaciones laborales en colaboración con SENCE, y programas para fortalecer vínculos familiares. Sin embargo, aún existen algunos niveles de sesgo de género en la oferta laboral y la falta de seguimiento y evaluación para determinar la eficacia de las intervenciones con miras a la reinserción de la población penal.

En cuanto a los problemas de la oferta de programas estos aún se caracterizan por tener una cobertura insuficiente en relación a la demanda, pues un bajo porcentaje de la población penal accede a dicha oferta,

4. Existen otros programas que el Estado ofrece para han egresado de la cárcel, tales como el programa de intervención para libertad condicional, el programa de reinserción laboral y el programa de apoyo postpenitenciario, pero que no fueron revisados en el marco de este estudio.

participando en un número limitado de talleres o cursos, lo que dificulta el cumplimiento de los planes de intervención individual y, por ende, el acceso a beneficios intrapenitenciarios. Asimismo, los criterios de acceso a los programas no solo se vinculan a la voluntariedad y el riesgo de reincidir, sino que también a las posibilidades de éxito de los candidatos.

Finalmente, se problematiza los niveles disimiles de adherencia que tienen los distintos programas de intervención ofrecidos en las cárceles. Aquellos programas más estructurados y con profesionales más especializados parecen generar mayor adherencia que aquellos. Por otra parte, aquellas actividades que no están alineadas con la obtención de beneficios de salida generan menos interés en la población penal. Finalmente, la alta prevalencia de consumo de drogas al interior de las cárceles también es un factor relevado como obstaculizador de la permanencia en actividades y programas de intervención.

3.5.2. En Colombia

La intervención penitenciaria en Colombia es responsabilidad del director de cada establecimiento penal, quien lo dirige usando los programas de resocialización desarrollados por el INPEC. Su finalidad legalmente establecida es preparar al condenado para el regreso a su vida en libertad, proceso que se lleva a cabo siguiendo la idea de progresividad de la pena en las siguientes fases: un primer momento de observación, diagnóstico y clasificación, seguido de un conjunto de fases (alta seguridad, mediana seguridad, mínima seguridad y confianza) en las que se transita en función del comportamiento del infractor evaluado por el Consejo de Evaluación y Tratamiento (CET) de cada recinto penal. Este órgano también está a cargo de elaborar un plan de tratamiento usando un instrumento de evaluación denominado IVIC (*Instrumento de Valoración Integral de Condenados*).

Los lineamientos técnicos del INPEC regulan dos clases de programa: de atención social y tratamiento penitenciario. La oferta programática esta compuesta por un programa de inducción al tratamiento (cuyo objetivo declarado es orientar al privado de libertad que ingresa al sistema penitenciario y facilitar su proceso de adaptación al medio penitenciario); el programa “Misión Carácter” (cuyo objetivo declarado es generar un consenso básico entre los valores y apunta hacia la elevación del sentido moral de las personas); el programa “Cadena de Vida” (dirigido a condenados por delito contra la vida y cuyo objetivo declarado es generar fortalezas en los internos de acuerdo con el marco del sentido de coherencia en relación con la vida y la calidad de vida relacionada con salud); el programa de Responsabilidad Integral con la Vida (cuyo objetivo declarado es reducir los niveles de autoengaño en la población penitenciaria y el fortalecimiento del comportamiento pro-social y competencias sociales); el Programa de Intervención Penitenciaria para la Adaptación Social –PIPA– (cuyo objetivo declarado es la reducción de la reincidencia en hombres condenados por delitos sexuales); el Programa para la Educación Integral –PEC– (cuyo objetivo declarado es la transformación de la percepción de los internos sobre la responsabilidad del delito: con ellos mismos, con la familia y con la sociedad); y el Programa de Preparación para la Libertad (cuyo objetivo declarado es lograr la disminución de la afectación de prisionización en el retorno a la vida en libertad del interno(a), por medio de la optimización de habilidades de ajuste en las áreas individual, familiar, educativo, laboral, social y comunitario en internos(as) a los que restan entre 12 a 5 meses para el cumplimiento total de sus penas).

Se aprecia que, a pesar de una adecuada planificación en torno a la idea de progresividad de la pena a nivel de diseño, existen limitaciones para dar acceso a oferta especializada a la población penal pues están

focalizados solo en la población de mejor comportamiento y que requiere menores niveles de control, y no necesariamente a la que tiene carreras delictivas más desarrolladas. Por su parte se aprecia que no existe consenso en cuales deben ser los objetivos perseguidos por dichas intervenciones ni en los mecanismos idóneos para monitorear avances en los procesos de intervención. Por otra parte, las intervenciones parecen concentrarse excesivamente en actividades educacionales y laborales orientadas a obtener rebajas de condena, en un contexto donde los permisos de salida parecen estar en ocasiones condicionados por exigencias que no siempre dependen de la voluntad de los internos.

Finalmente, las actividades de intervención se caracterizan por sus elevados niveles de deserción y el desarrollo poco estructurado de estrategias para generar adherencia incentivado por la vulnerabilidad inherente al ambiente carcelario, los problemas familiares y conflictos internos que viven las personas privadas de libertad y la negativa a participar, fundada en que la entidad ejecutora de los programas – el INPEC – es la misma que luego los castiga y afecta sus derechos. Por el contrario, la motivación a participar se funda generalmente por la posibilidad de acceder a beneficios de reducción de condena, el recibir una remuneración o el impacto positivo que generan en los participantes docentes o tutores que son vistos como personas confiables dentro de la cárcel.

3.5.3. Análisis comparado en materia de intervención penitenciaria

A nivel de diseño, una primera característica común de la oferta de programas penitenciarios en ambos países es que en general son estructurados como actividades muy generales, poco especializadas y con escasa orientación a la intervención, pues mayormente aspiran a fines recreativos y a que la población penal se mantenga ocupada. Así, en el caso de Colombia la oferta a la que accede la mayoría de la población penal toma la forma de talleres realizados al interior de los patios con distintos fines que en no necesariamente el evitar que la persona cometa nuevos delitos en el futuro. En el caso de Chile si bien existen programas más estructurados y que aspiran a nivel de diseño a reducir la reincidencia delictiva estos igualmente tienen bajos niveles de cobertura, de modo tal que la generalidad de la población penal no accede a ellos y al ser evaluado su desempeño ha sido calificado como bajo (aunque sobre esto último, cabe destacar que al menos algunos de los programas de intervención públicos chilenos si cuentan con evaluaciones conocidas públicamente, a diferencia de sus pares colombianos).

Sin embargo destaca en Chile la existencia de programas que si tienen componentes claros de intervención psicosocial, de mayores niveles de estructuración que sus pares colombianos, con un modelo de intervención basado en la evidencia (el modelo de riesgo, necesidad y responsividad). Sin embargo, los programas chilenos muestran una sola desventaja a priori respecto de sus pares colombianos, los que al menos a nivel de diseño si cuentan con oferta programática para intervenir perfiles específicos de infractores, en particular hombres condenados por homicidio o por delitos sexuales.

Se aprecian además algunas ventajas en la estructura de los programas penitenciarios colombianos con relación a la de sus pares chilenos. La primera tiene relación con la fase de inducción que tiene lugar al ingreso de la persona privada de libertad a la cárcel con miras a introducirlo a las reglas de la cárcel, la que se encuentra explícitamente planificada en Colombia. La segunda, tiene relación con como en este último país se ha conseguido plasmar la idea de progresividad en el cumplimiento de las penas a nivel de diseño. La idea de condicionar el acceso a la oferta al avance a través de fases de tratamiento está en principio bien orientada

en ese sentido, a pesar de que luego falla en condicionar el tránsito de una etapa a otra solo en base a la conducta de los infractores y no en función de otros indicadores que permitan estimar que ha avanzado en sus procesos de reinserción social, tales como la disminución del riesgo de reincidencia o su integración en otros indicadores sociales. Si bien a nivel de diseño el modelo chileno carece de esta estructura de forma explícita, si tiene como ventaja el que a nivel de implementación si ha incorporado el criterio del riesgo de reincidencia como parámetro para acceder a beneficios penitenciarios.

Por otra parte, en ambos países a su vez se constata, tanto a nivel de sus políticas penitenciarias como a nivel de los discursos de sus actores, una asociación fuerte entre las ideas de reinserción social y de inserción en el mundo del trabajo. En ambos países emergen discursos que idean el proceso de reinserción social ideal como uno que requiere que las personas nivelen sus estudios, se formen laboralmente y se inserten en el mercado laboral. Ello lleva a que tanto a nivel de diseño como de prácticas en ambos países los esfuerzos de intervención se enfoquen casi exclusivamente en la inserción laboral dejando de lado otras actividades necesarias para la efectiva reinserción social de las personas, tales como intervenir sus problemas de salud mental y de adicciones, promover la restauración de sus vínculos familiares o satisfacer sus necesidades habitacionales, todas cuestiones que las personas debieran tener más o menos satisfechas al momento del egreso de la cárcel.

A partir de ello se explica que las experiencias innovadoras de intervención en ambos países tengan su foco en el campo laboral. En Chile sucede con los Centros de Educación y Trabajo (CET) y el Programa +R, los cuales por de pronto aciertan además en trabajar de mejor forma los aspectos transicionales de la intervención (preparando a las personas para el egreso, otorgándoles un soporte para ese momento y acompañando la inserción laboral). Lo propio ocurre en Colombia con la experiencia de las Colonias Agrícolas, la cual si bien no pudo ser mayormente profundizada en este estudio constituye una práctica interesante de continuar observando en el futuro, constituye igualmente una práctica basada en la idea de la inserción social en base al trabajo.

Otra diferencia sustantiva entre los profesionales a cargo de realizar estas intervenciones en Chile y en Colombia es que los del primero de estos países manejan en sus discursos con mucha mayor profundidad el contenido y el alcance de los programas que ejecutan. Por el contrario, en el caso de Colombia cuando se les pregunta sobre su funcionamiento las respuestas son más generales y están dotadas de menos lenguaje técnico. Ello parece ser una consecuencia esperable del mayor nivel de especialización de los profesionales a cargo de ejecutar los programas en relación a sus pares colombianos.

En materia de cobertura, ambos países adolecen de problemas en la materia acompañados de bajos niveles de adherencia. Si bien ello puede tener múltiples causas, al menos del discurso de las personas entrevistadas emerge como una de ellas las dificultades que genera para los internos participar de esta clase de actividades en contexto de alto hacinamiento, malas condiciones carcelarias y elevada conflictividad y violencia, los que desincentivan la participación en ellos ya sea porque no existen condiciones materiales para implementar la oferta o porque la concurrencia se ve inhibida por la necesidad de no desplazarse del patio donde se habita con miras a salvaguardar la integridad personal. Otros elementos como la alta prevalencia de consumo de drogas y la escasa preocupación de los programas de generar estrategias de adherencia (favorecidos porque en muchos casos cuentan con recursos pedagógicos y de trabajo muy precarios) hacen más difícil generar adherencia en las personas privadas de libertad.

En el caso particular de Colombia emerge como una condición que estaría inhibiendo la participación en los programas la existencia de ciertos liderazgos al interior de los patios que controlan quienes pueden y quienes no pueden salir o participar de ciertas actividades, lo que ciertamente condiciona el nivel de demanda de los programas penitenciarios.

Otro elemento que emerge en ambos países, y que es más bien una consecuencia de los problemas de cobertura y adherencia a la oferta programática, es el cada vez más bajo nivel de acceso de las personas privadas de libertad a beneficios de salida. Y esto se produciría en parte porque parte de las condiciones para acceder a ellos es el haber completado exitosamente programas de intervención, de modo tal que lo que limita el acceso a ellos también limita el acceso a los beneficios de salida. Esto se vincula estrechamente con otro fenómeno relevado en el estudio: que un grupo importante de actores, principalmente de la sociedad civil en Colombia, reconoce que existiendo buenos diseños de programas estos no logran en general implementarse adecuadamente por problemas presupuestarios o por falta de condiciones materiales o de profesionales capacitados para implementarlos con fidelidad a su diseño, lo que conlleva que en la práctica no todos los programas se encuentren disponibles en todas las cárceles o se encuentren vigentes a lo largo del tiempo.

3.6 Barreras para el desarrollo del campo penitenciario

3.6.1. En Chile

Dificultades para implementar la política penitenciaria y debilidades en materia de gestión penitenciaria. Algunos de los elementos que limitan la institucionalidad penitenciaria y su capacidad para desarrollar el campo penitenciario en Chile se relacionan con las dificultades para implementar la política penitenciaria transformando los ejes estratégicos generales planteados en acciones y programas concretos. En primer lugar, se critica que las necesidades urgentes de carácter material de las cárceles desplazan hacia el corto plazo acciones de más largo alcance en materia de reinserción social. Ello se ve dificultado por los cambios de gobierno y de ciclo político que mueven los ejes de la política penitenciaria en distintos ejes, fenómeno que se ve exacerbado por la ausencia de una norma de rango legal que regule la actividad penitenciaria y la ejecución de las penas.

Por otra parte, se relevan un conjunto de debilidades en materia de gestión penitenciaria. En concreto, se releva la falta de adecuación de los programas a las necesidades de las personas privadas de libertad, la falta de monitoreo y evaluación de su eficacia, los problemas de implementación que surgen de las carencias en la organización interna, la desigual cobertura y las limitaciones presupuestarias que priorizan la seguridad sobre las actividades de reinserción

Cultura penitenciaria como obstáculo para promover los derechos humanos y el derecho a defensa. A pesar de la creación del departamento de derechos humanos en Gendarmería de Chile se revela que la arraigada cultura militarizada de la institución genera resistencia a la integración de una perspectiva de derechos humanos entre el personal penitenciario. Aunque se reconocen mejoras en la normativa interna y en la formación del personal, persisten desafíos en la implementación efectiva de prácticas coherentes con estos principios, especialmente en situaciones como el uso de la fuerza y la inclusión de grupos minoritarios.

Por otra parte, la integración de la Defensoría Penitenciaria en este marco cultural ha sido parcial, pues si bien se revelan mejoras en la relación de colaboración que se ha ido generando con Gendarmería de Chile, se muestra igualmente como persistente la priorización de la seguridad sobre la protección de derecho o a reinserción social como foco que orienta el actuar de los gendarmes. Esta cultura obstaculiza el acceso de los defensores a ciertos espacios en los recintos penitenciarios y a información relevante sobre sus representados, generando tensiones y demoras en el proceso de asesoramiento jurídico. Además, algunos funcionarios de Gendarmería perciben a la Defensoría Penitenciaria como una amenaza, lo que limita su y gestionar adecuadamente todas las demandas presentadas por las personas privadas de libertad.

Problemas para articular la prestación de servicios del Estado al interior de las cárceles. La débil capacidad de las agencias del Estado para articular sus actividades en conjunto al interior de las cárceles emerge como un desafío central en la prestación de servicios a la población privada de libertad. A pesar de la oferta pública disponible, esta carencia dificulta el acceso a las prestaciones del Estado al interior de las cárceles y genera superposición de objetivos. Gendarmería de Chile es identificada como una institución poco disponible a coordinar con otras agencias del Estado atribuyéndose esto a prácticas heredadas del ámbito militar que obstaculizan la comunicación con otros órganos estatales.

La relación entre la Defensoría Penal Pública y Gendarmería también enfrenta desafíos, marcados por las aún persistentes dificultades de acceso a la información. Aunque se han establecido instancias de cooperación, estas son percibidas como ocasionales, y el apoyo brindado es considerado escaso. La reticencia en compartir información se atribuye a falencias administrativas y a una cultura institucional que dificulta esta clase de colaboración. Similar problemática se observa en la relación de Gendarmería con organizaciones no gubernamentales, donde las trabas para acceder a los recintos penitenciarios se justifican por criterios de seguridad, limitando la capacidad de ingresar con intervenciones externas.

Discursos críticos sobre el rol de las empresas y el mundo privado en el campo penitenciario. En varios actores se aprecian discursos que ven en su comportamiento una prevalencia de factores económicos sobre un compromiso real con la reinserción social de las personas privadas de libertad. De esta forma, organizaciones no gubernamentales, pero también actores de Gendarmería de Chile critican por ejemplo al programa +R, destacando que algunas empresas participantes priorizan consideraciones comerciales en lugar de un enfoque genuino en la reinserción. La crítica se extiende a las cárceles con administración concesionada, donde se percibe una preocupación sustancial atribuida a la percepción de que estas priorizarían el ahorro de recursos y sus propios beneficios financieros por sobre los objetivos de reinserción social de la población privada de libertad.

Limitaciones de las capacidades técnicas del personal penitenciario. La escasez de personal técnico en los recintos penales es identificada como un factor clave que dificulta la implementación efectiva de procesos de reinserción, afectando la calidad y eficiencia de los programas. Se destaca la falta de experiencia y capacitación en el personal contratado por Gendarmería o las empresas concesionarias, lo que conduce a una rotación frecuente de profesionales y a la reproducción de malas prácticas y malos tratos hacia la población penal. Se subraya la carencia de vínculos necesarios entre profesionales e internos, atribuyéndose esto a la falta de interés, bajos salarios y procesos lentos de inclusión en talleres. Además, se problematiza el rol multi-tareas de los profesionales de las áreas técnicas, pues estos asumen responsabilidades diversas, desde diagnósticos hasta evaluaciones de beneficios, generando sobrecarga laboral y bajos niveles de especialización.

3.6.2. En Colombia

Escasez de recursos humanos y de infraestructura idónea para realizar actividades con la población privada de libertad. La falta de personal, especialmente aquel destinado a realizar intervenciones y talleres, limita el ejercicio de derechos y la implementación de intervenciones de calidad. La carga laboral sobre el personal del INPEC es descrita como elevada por lo que la escasez de personal afecta la calidad y cobertura de las actividades realizadas al interior de las cárceles.

Se releva además la falta de infraestructura, que se caracteriza como antigua y carente de espacios apropiados para realizar talleres, programas laborales u otras actividades productivas. Los problemas de infraestructura se extienden a necesidades esenciales de la población privada de libertad, como acceso a la escuela, áreas reservadas para consultas con abogados y lugares para la lectura privada de los antecedentes judiciales. Respecto a estos últimos por ejemplo se ilustra como el acceso a estos espacios están sujetos a un alto nivel de burocracia, generando condiciones propicias para la corrupción en torno a su uso. La falta de espacio obliga también a las organizaciones no gubernamentales que quieren realizar actividades en las cárceles a coordinarse para distribuirse los pocos espacios disponibles.

Falta de capacidad del Estado para dar provisión adecuada de servicios al interior de las cárceles. Esta se expresa principalmente en áreas críticas como alimentación, salud y educación. Los problemas que se relevan en estos ámbitos son atribuidos por los actores entrevistados principalmente a la gestión del USPEC, cuya falta de conocimiento de la realidad penitenciaria sería la que explicaría los problemas para implementar eficazmente los servicios que requiere la población privada de libertad. Esto genera especialmente tensiones con el personal del INPEC pues estos expresan que son ellos quienes deben enfrentar los reclamos de la población privada de libertad por los defectos o la falta de provisión de estos servicios.

De esta forma en materia de acceso a la salud, se atribuye a la demora en los procesos de licitación por parte del USPEC los problemas existentes en materia de atención médica, especialmente con la oportunidad del acceso a prestaciones de mayor complejidad. En materia de alimentación, se destaca la alta rotación de empresas encargadas de prestar estos servicios y el incumplimiento reiterado de estas en cumplir con sus obligaciones. En ambos casos, sería la falta de fiscalización la que contribuiría a la impunidad ante tales incumplimientos.

La capacidad limitada del USPEC también se refleja en la gestión administrativa de servicios educativos, donde la demora en los procesos de contratación y licitación afecta la implementación efectiva de programas educativos para la población privada de libertad. La coordinación interinstitucional y la falta de comprensión de las particularidades de las personas privadas de libertad a la hora de acceder a programas sociales son resaltadas como problemas adicionales.

Ejercicio abusivo y arbitrario de poder al interior de las cárceles. La discrecionalidad con la que actuarían tanto los dragoneantes como en general el personal del INPEC, afectaría el desarrollo de actividades vinculadas con la protección de derechos y la disposición a participar de programas de intervención psicosocial. En particular los dragoneantes serían percibidos como funcionarios que mantienen a los reclusos en un estado de subordinación, obstaculizando los reclamos que estos buscarían hacer de sus derechos. Además, se menciona una burocratización excesiva en la toma de decisiones por parte de los funcionarios del INPEC, lo que dificulta la activación de procesos de protección de derechos en el sistema penitenciario.

Otro aspecto resaltado es la amplia discrecionalidad en la autorización de acceso a organizaciones no gubernamentales a los espacios disponibles al interior de las cárceles donde se percibe que las organizaciones con fines religiosos tienen un acceso más expedito en comparación con aquellas con objetivos diversos, como los defensores de derechos humanos. Se destaca la dependencia excesiva de la disposición del director de turno del recinto penal para otorgar estas autorizaciones, lo que genera heterogeneidad de criterios entre distintos recintos penales para poder ingresar a realizar actividades de promoción de derechos o de intervención. Finalmente, se describen situaciones de corrupción, donde se cobraría dinero para autorizar diversas acciones dentro de las cárceles, como la entrega de bienes, la salida a los patios y la facilitación de entrevistas privadas con abogados.

Inestabilidad en la política penitenciaria. Esta es caracterizada como punitivista, centrada en la seguridad ciudadana y carente de un enfoque de derechos humanos. Se releva además la falta de capacidad estatal para implementar los estándares diseñados a nivel legal, especialmente en el contexto de las reiteradas declaraciones de inconstitucionalidad realizadas por la corte constitucional, así como y la escasez de recursos y de interés político para invertir en el sistema penitenciario. Además, se menciona la inestabilidad en la dirección de organismos como el INPEC y el USPEC, generando dificultades en la continuidad de políticas y criterios institucionales. La falta de una estrategia organizada y homogénea desde el nivel nacional para abordar la colaboración con municipios y alcaldías en la implementación de actividades en las cárceles también se destaca como un foco problemático.

3.6.3. Análisis comparado de las barreras para el desarrollo del campo penitenciario

Como se ha venido mostrando de manera transversal en las dimensiones previas analizadas, el desarrollo del campo penitenciario tanto en Chile como en Colombia está por debajo de los estándares requeridos en la materia, a pesar de lo cual en términos globales el desarrollo del campo penitenciario en Chile parece en la mayoría de los aspectos revisados ligeramente más adelantado que el del colombiano. Como se irá describiendo en este apartado, esto se expresa en que las barreras que limitan el desarrollo de mejores modelos en materia de trato y tratamiento penitenciario se relacionan en Colombia con necesidades más elementales, como la falta de personal o las dificultades para hacer un ejercicio básico del derecho de defensa (dado entre otras razones por ejemplo por las malas condiciones de los locutorios en donde los privados de libertad se entrevistan con sus defensores), mientras que en Chile se advierte mayores avances en estas materias, pero barreras en otros ámbitos de mayor complejidad.

Barreras a nivel del diseño e implementación de la política penitenciaria. Un elemento que impide en ambos países avanzar en la promoción de políticas penitenciarias en materia de reinserción social es que en ambos predomina una mirada más bien punitivista de los fines de las instituciones penitenciarias y una asociación fuerte entre reinserción social e inserción laboral, todas ideas muy presentes tanto en la opinión pública como en algunos actores del campo penitenciario.

Por una parte, el enfoque punitivo, y que probablemente va a predominar en América Latina durante los próximos años, lleva a conceptualizar en ambos países el campo penitenciario de manera similar: entregando a la cárcel la función de ser un repositorio de personas que han cometido delitos y que hay que inmovilizar para evitar que delincan. Esto ha generado que progresivamente, en ambos países se haya ido perdiendo la capacidad de sostener políticamente discursos de carácter más socializador.

Por otra parte el asociar reinserción social exclusivamente con la idea de inserción laboral también supone una barrera para el campo penitenciario en la medida que ha ido enfocando los discursos públicos, los diseños a nivel estratégicos y los recursos a nivel de implementación con mucha fuerza en la capacitación e inserción laboral, pero olvidando que los procesos de reinserción social no solo deben comprender la dimensión productiva de las personas sino que también debe preocuparse de fortalecer sus vínculos familiares, tratar sus problemas de adicciones, cooperar a solucionar sus problemas habitacionales, entre otras materias que quedan relegadas frente a la preminencia de las estrategias de formación laboral.

Sin embargo, se deben destacar los esfuerzos que han hecho ambos países en los últimos años de plasmar en textos zanjados por el poder ejecutivo planes o políticas en materia penitenciaria. Con todo, en ambos países se aprecian aun dificultades para avanzar desde el diseño hacia la implementación de la política penitenciaria.

Las razones por las cuales esto ocurre en cada país son diferentes. En Chile emerge con mayor fuerza la idea de que la actividad del Estado en el campo penitenciario se plantea más comúnmente con un foco en el corto plazo, dando respuesta a conflictos y crisis contingentes de las cárceles sin tener la capacidad de planificar con mayor alcance como implementar aspectos de la política penitenciaria de mediano y largo plazo. Esto se hace más crónico en un marco donde los cambios de gobierno disminuyen los incentivos para dar continuidad a las políticas y planes de acción. En el caso de Colombia en cambio a implementación de la política penitenciaria falla simplemente por la falta de capacidad Estatal impulsada principalmente por la escasa asignación presupuestaria para abordar el conjunto de materias exigidas por la corte constitucional con ocasión de la declaración del estado de cosas inconstitucional (y más recientemente, las líneas estratégicas en materia penitenciaria impulsadas por el plan nacional de política criminal).

A pesar de ello, en Chile ha sido posible instalar con éxito (aunque no sin pocas dificultades) instituciones como la Defensoría Penal Pública y el Departamento de Derechos Humanos en Gendarmería de Chile. En Colombia en cambio la institucionalidad ha sido más permeable a los impulsos punitivistas. por ejemplo, situando la Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC – al alero de la secretaria de seguridad, órgano que tradicionalmente ha tenido una mirada orientada al encarcelamiento como respuesta a los problemas de criminalidad. Asimismo, y más allá de la creación reciente de un plan nacional de política criminal en Colombia, la prolongación en el tiempo del estado de cosas inconstitucional en ese país da cuenta de como durante muchos años la política penitenciaria fue implícitamente siendo diseñada desde un órgano que por su carácter jurisdiccional no cuenta con mayores capacidades para implementar sus decisiones, en lugar de serlo diseñada e implementada desde el Poder Ejecutivo.

Finalmente, otra característica de la política penitenciaria común a ambos países es la falta de homogeneidad de su implementación. Con todo, este elemento se expresa de manera diferente en ambos países. En el caso de Colombia se aprecia una falta de homogeneidad a nivel territorial del campo penitenciario. Esto implica que tanto a nivel de políticas y estrategias, pero también de prácticas y toma de decisiones, en distintos territorios se implementan programas que en otros no o se autorizan prácticas distintas al interior de las cárceles. En Chile en cambio existe mayor homogeneidad territorial pero mayor variabilidad en la dirección de las políticas penitenciarias en el tiempo, explicado principalmente por los cambios de signo político de los distintos gobiernos a lo largo de los años.

Barreras relacionadas con la gestión penitenciaria. Las dificultades de implementación a nivel de

la política penitenciaria se expresan también en el campo de la gestión. Uno de los principales problemas recogidos de ambos países es la tendencia a generar diseños institucionales que promueven que la totalidad de la implementación de los lineamientos de la política penitenciaria recaiga en la práctica en el servicio de prisiones, dejando a la cárcel como un espacio donde el resto de los órganos del Estado difícilmente se hace presente. En definitiva, tanto respecto de Gendarmería de Chile como del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia se delegan un conjunto de decisiones que suponen la prestación de servicios (educacionales, laborales, de salud, etc) que debieran ser coordinados a nivel interministerial y no por servicios que se encuentran más abajo en el organigrama institucional y que por ende cuentan con escasa capacidad para comprometer la acción de otras carteras de Estado al interior de las cárceles. Ello podría estar colaborando a disminuir la presencia del Estado al interior de las cárceles.

Siendo este fenómeno común a ambos países, opera con intensidades distintas en cada uno de ellos. En Chile existe mayor presencia de organismos del Estado distintos a Gendarmería de Chile en lo que podría denominarse como “el primer anillo” de servicios penitenciarios (defensa penal, prevención de la violencia) los que son prestados no solo por una diversidad de órganos (Defensoría Penitenciaria, Comité para la Prevención de la Tortura, Poder Judicial, entre otros) sino que también por funcionarios con mayor grado de especialización en relación a lo que ocurre en Colombia (donde la Defensoría del Pueblo no tiene el mismo nivel de especialización que su par chileno y donde los funcionarios del INPEC no se estructuran en áreas particular como si lo hacen los profesionales del área técnica de Gendarmería de Chile). Pero incluso en Chile la relación entre los órganos del Estado en este primer nivel de servicios se reporta como complejo, existiendo resistencias culturales de Gendarmería de Chile que dificultan por ejemplo su convivencia con los defensores penitenciarios. La situación es más equilibrada en lo que podría denominarse como “segundos o terceros anillos” de prestación de servicios del Estado, donde en materia de salud, educación o alimentación existen problemas análogos en ambos países, aunque siempre un poco más profundos y basales en Colombia.

Otra de las barreras existentes en ambos países a nivel de gestión se relaciona con el desacople entre la oferta programática y las necesidades reales de las personas privadas de libertad. En ambos países asimismo existe un desacople entre las necesidades de seguridad y reinserción social y la proporción del presupuesto que se asigna a cada una de estas actividades.

En el caso de Colombia, una barrera importante para el desarrollo del campo penitenciario viene dada por los severos problemas de gestión que el USPEC hereda por parte del INPEC, pero que ha seguido reproduciendo en el tiempo, y que genera demoras en la prestación de servicios de salud, alimentación y educación, así como una mala percepción y coordinación entre ambas instituciones. Como consecuencia de lo anterior, el INPEC no puede satisfacer la demanda de servicios en el ámbito del trato y el tratamiento penitenciario, lo que genera bajos niveles de cobertura de los programas. Se agrega a ello que la oferta que se presta además tiene bajos estándares de calidad explicados por el menos nivel de especialización del personal a cargo de las actividades e intervenciones en las cárceles colombianas y por problemas estructurales relacionados con falta de condiciones materiales para su adecuada implementación.

Barreras relacionadas con la cultura y prácticas institucionales. Sin embargo, las barreras para el desarrollo del campo penitenciario no se agotan en una instancia de gestión institucional u orientación de políticas, sino que también existe un relevante conjunto de prácticas que dificultan generar procesos de cambio en el campo penitenciario y que son comunes a ambos países.

En Chile por ejemplo emerge con fuerza como muchas políticas y estrategias impulsadas (como la creación del Departamento de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y la coordinación con los defensores penitenciarios) están siendo inhibidos en sus efectos por la existencia de una cultura institucional al interior de Gendarmería de Chile de carácter militarizado que continúa priorizando la seguridad por sobre la reinserción social. En Colombia, sin embargo las dificultades para instalar lo planteado a nivel de políticas y estrategias en las prácticas cotidianas de los operadores tiene razones más rudimentarias que se explicarían por la escasez y bajo nivel de especialización del personal penitenciario, elemento que dificulta la implementación de los programas y que a su vez genera que los que se ejecutan se hagan con bajos estándares de calidad y cobertura.

Otra práctica común a ambos países es la intervención en el campo penitenciario de organizaciones no gubernamentales que participan y buscan incidir en él. Con mayor intensidad en Colombia, en donde por motivos históricos vinculados al conflicto armado estas organizaciones son particularmente robustas, estas organizaciones provienen tanto de ámbitos religioso y ejercen un rol relevante tanto en la generación de discursos públicos en torno a la cárcel y sus necesidades como en la provisión de servicios que van desde la entrega de bienes hasta la generación de talleres y programas educacionales, laborales y de intervención psicosocial. A nivel de prácticas institucionales el desarrollo de estas organizaciones se ve limitada en ambos países principalmente con dos aspectos: la falta de homogeneidad de criterios a nivel territorial para facilitar su operación al interior de las cárceles y el trato dispar que reciben algunas de ellas en razón de sus características (existiendo por ejemplo mayor disponibilidad para facilitar acciones de organizaciones religiosas en comparación a otra clase de organizaciones)

Aunque con intensidades distintas, en ambos países los problemas de condiciones carcelarias limitan la posibilidad de implementar prácticas orientadas a la protección de derechos y la intervención de las personas privadas de libertad. Las limitaciones de los espacios o la falta de condiciones adecuadas para realizar esta clase de actividades son en ambos países un problema para que proliferen esta clase de prácticas. De especial preocupación en el caso de Colombia es la situación de los espacios de entrevista con los abogados defensores, que constituye una barrera importante desde la perspectiva del acceso a la justicia.

Otro elemento que limita la implementación de prácticas que buscan proteger los derechos de las personas privadas de libertad o vincularlos a programas de tratamiento se relaciona con el mal uso de facultades discrecionales por parte del personal penitenciario, elemento también común a ambos países. En Colombia sin embargo este elemento se presenta con mucha mayor intensidad, con frecuentes cambios en la dirección de los recintos penales que tienen como consecuencia cambios en los criterios de toma de decisión. Sin embargo, uno de los temas que generó niveles altos de consenso entre las personas entrevistadas en Colombia fue la corrupción en el ámbito penitenciario. Ello fue relevado en dos niveles distintos: a nivel de prácticas penitenciarias en situaciones tales como el acceso a los espacios para entrevistarse privadamente con los abogados defensores, y a nivel más estructural se lo relacionó con los problemas de gestión de los servicios carcelarios, llevados hasta hace algunos años por el INPEC, pero en la actualidad por el USPEC.

Finalmente, una diferencia importante a nivel de cultura institucional guarda relación con la transparencia y el acceso a la información. En el caso chileno, ha habido avances sustantivos en estas materias durante las últimas décadas en el Estado en general y también en particular en Gendarmería de Chile. La información basal del funcionamiento de las cárceles puede encontrarse en sus anuarios estadísticos e incluso mucha información está en línea y puede ser consultada filtrando por variables de relevancia. Lo

propio se replica a nivel presupuestario, donde existe información publicada sobre el gasto y los usos de los recursos fiscales en materia penitenciaria. La situación dista bastante de lo que sucede en Colombia. La información basal del funcionamiento de las cárceles no siempre se encuentra actualizada, es de más difícil acceso, aunque recientemente se ha mejorado la información sobre el gasto presupuestario la que recientemente ya se encuentra disponible.



4. Líneas estratégicas para impulsar reformas en el campo penitenciario⁵.

A partir del diagnóstico formulado en Chile y en Colombia emergen 4 características comunes con más fuerza en ambos países. En primer lugar, en ambos contextos existe una débil capacidad institucional para pasar desde la política de reinserción social declarada hacia la implementación de acciones que las lleven a cabo. En segundo lugar, existen escasos mecanismos que permitan a las personas privadas de libertad exigir mejoras en el trato penitenciario y que les permitan proteger de manera efectiva sus derechos al interior de las cárceles. En tercer lugar, la oferta de programas de intervención es limitada, tiene bajos niveles de cobertura y con niveles aun insuficientes de especialización. Finalmente, ambos contextos se caracterizan por condiciones de habitabilidad y hacinamiento que dificultan la implementación efectiva de estrategias orientadas a la reinserción social de las personas privadas de libertad.

A continuación, se proponen un conjunto de líneas estratégicas para impulsar reformas al campo penitenciario para cada uno de los países objeto de este estudio, las que van acompañadas de la descripción de acciones específicas para llevarlas a cabo.

4.1. Líneas estratégicas propuestas para la reforma penitenciaria en Chile

Las líneas estratégicas priorizadas para Chile son los siguientes: i) generar un diseño normativo y capacidades institucionales que permitan supervisar efectivamente la ejecución de las penas; ii) impulsar mecanismos que faciliten la resolución de conflictos al interior de la cárcel; iv) promover prácticas enfocadas en las mujeres privadas de libertad; v) incluir al personal uniformado de Gendarmería de Chile en las labores de promoción de derechos y reinserción social de la población penal; vi) identificar, replicar y potenciar

5. A lo largo de este apartado se consideran las propuestas surgidas del análisis del contenido del estudio realizada por sus autores, pero también algunas de las previamente formuladas en Christine y González (2021). Sistemas penitenciarios y ejecución penal en América Latina. Una mirada regional y opciones de abordaje. Fundación Konrad Adenauer. En línea en: <https://www.kas.de/es/web/rspla/einzeltitel/-/content/nueva-publicacion-sistemas-penitenciarios-y-ejecucion-penal-en-america-latina>

prácticas incipientes de colaboración interinstitucional; y vii) potenciar el rol de la motivación y los vínculos en los procesos de reinserción social.

a. Generar capacidades institucionales para supervisar la ejecución de las penas

Mejorar las capacidades de las instituciones no es un cambio que se genere solo mediante reformas legislativas, a pesar de lo cual en un contexto como el chileno este es igualmente un primer paso ineludible. De esta forma, uno de los mecanismos prioritarios para comenzar a fortalecer las capacidades institucionales es el desarrollo de una ley de ejecución de penas que ordene todas las actividades que ocurren durante el cumplimiento de las penas privativas de libertad. El actual escenario normativo está escasamente articulado, disperso normativamente y respecto de algunas materias también está poco actualizado. A ello se suma que reformas legales que han tenido lugar en los últimos años han incrementado la coherencia interna de la regulación penitenciaria.

Ya sea mediante una ley de ejecución penal o mediante mecanismos de otra naturaleza, se hace necesario además fortalecer la judicatura encargada de supervisar la ejecución de las sentencias en general, incluyendo las penas privativas de libertad. Es relevante en esta materia que estos jueces no solo tengan facultades para conocer de los conflictos en el campo penitenciario, incluyendo el acceso a beneficios penitenciarios, sino que también la capacidad institucional para que se de efectivo cumplimiento a sus resoluciones.

La falta de una regulación de rango legal y de una judicatura especializada en la ejecución de penas también puede explicar en parte la falta de control externo de las decisiones que toman los actores al interior de las cárceles y el ejercicio arbitrario que se hace en ocasiones de estas. Ante este escenario, es probable que mediante la articulación de ambos mecanismos se genere un escenario más favorable para garantizar la protección de derechos de la población penal, al existir un parámetro externo al cual los actores penitenciarios deben ajustar sus prácticas en lugar de hacerlo en base a criterios particulares a cada recinto penal como ocurre hoy en día, cuestión que hace más probable la ocurrencia vulneraciones a los derechos de las personas privadas de libertad

Sin embargo, incrementar las capacidades para supervisar la ejecución de las penas no solo implica tener un marco normativo y tribunales con facultades para resolver estas materias, sino que contar con actores con el suficiente nivel de especialización para poder abordar los desafíos que implica el campo penitenciario. De esta forma, se debe continuar adelante con el programa de defensa penitenciaria y generar iniciativas análogas en el Ministerio Público y el Poder Judicial de modo de contar con fiscales y jueces debidamente preparados para gestionar aquellos asuntos relativos al desarrollo de la condena dentro de los recintos penitenciarios, atendiendo a las particularidades de la población privada de libertad.

b. Impulsar mecanismos de intervención penitenciaria desde el inicio de la condena y que sean sostenibles con posterioridad al egreso de las cárceles

Una condición necesaria para el tratamiento penitenciario es el otorgarle una estructura en torno a la idea de la progresividad de la pena, puesto que ello genera incentivos para que las personas privadas de libertad adhieran a los procesos de intervención y se mantengan motivados mientras avanzan en sus planes

de intervención. En Chile si bien se han ido generando mecanismos donde mediante el uso de instrumentos de evaluación y el acceso a beneficios de salida es posible situar a las personas en distintas fases o momentos de ejecución de sus penas, esto ha ocurrido de manera poco orgánica y al margen de una regulación de carácter legal que otorgue un mandato con miras a promover procesos de intervención orientados a la reinserción social como objetivo esperado de la pena de cárcel y que facilite el control jurisdiccional de los procesos de toma de decisión que tiene lugar durante el cumplimiento de las penas de cárcel por parte del distintos agentes del Estado.

Es en ese contexto que una primera recomendación en esta materia es, siguiendo la experiencia de Colombia en la materia, definir a nivel legal que la finalidad de la intervención penitenciaria será preparar a la persona condenada para regresar a la vida en libertad. También siguiendo la experiencia de ese país, se recomienda además definir también a nivel legal las etapas de ejecución de la pena de cárcel, iniciando con un momento de observación y diagnóstico que luego derive en fases de confianza que concluyan con el acceso de los internos que transiten exitosamente por ellas a la libertad condicional. Con todo, a diferencia de la experiencia colombiana, se sugiere que el criterio de avance de las fases no este enfocado ni en la peligrosidad ni la conducta del interno, sino que elementos vinculados a avances en su proceso de desistimiento del delito.

En este marco surge también como recomendación el generar en Chile un programa que de manera explícita y estructurada realice una inducción al sistema penitenciario a aquellas personas privadas de libertad que ingresan por primera vez a la cárcel y que permita a la población penal conocer el funcionamiento del recinto penal, sus derechos y la forma de ejercerlos, la oferta programática y su plan de intervención.

Otra de las recomendaciones que fluye del diagnóstico se vincula a la necesidad de impulsar mejoras en la calidad y cobertura de la oferta programática vigente. Por otra parte, aunque en un segundo momento, se debe aspirar a diversificar y especializar la oferta programática, pensando en generar programas nuevos para perfiles de condenados específicos o bien módulos específicos dentro del programa general de reinserción social. Las temáticas de adicción a las drogas y componentes que promuevan otros aspectos de la reinserción social que complementen la inserción laboral son también aspectos hacia los cuales debe avanzarse. Asimismo, se debe continuar avanzando en mejorar la cobertura en materia de salud mental y reproductiva, en particular respecto de las mujeres privadas de libertad.

Sin desmedro de lo anterior, igualmente un elemento relevante para dar continuidad los procesos de reinserción social una vez que las personas han egresado de las cárceles es la inserción laboral. Sin embargo, en la actualidad una barrera relevante para sostenerla en el tiempo viene dada por las restricciones que impone para la obtención de un trabajo el tener antecedentes penales. Dado el escenario actual donde la inserción laboral es valorada como el principal mecanismo de reinserción social, las trabas impuestas por los antecedentes penales plantean enormes desafíos para facilitar la incorporación de las personas que han estado privadas de libertad al mercado laboral.

Es en ese marco que se propone como un mecanismo relevante para promover y sostener en el tiempo la inserción laboral la creación de incentivos dirigidos hacia organismos públicos y privados para contratar y mantener en el tiempo la contratación de personas que hayan estado privadas de libertad. En el caso de los organismos públicos, ello implicaría seguir avanzando en mecanismos de cuotas laborales al interior de las instituciones del Estado para personas privadas de libertad en un esquema en el cual un por-

centaje determinado de los empleados de las reparticiones públicas deban ser personas con antecedentes penales. En el caso de las empresas privadas ello podría incentivarse generando mecanismos de incentivos tributarios para las organizaciones que alcancen cuotas similares entre su planta de personas contratadas.

c. Información y mecanismos de tutela efectiva para mejorar el trato y la protección de derechos al interior de las cárceles

Un primer supuesto para que la población privada de libertad pueda hacer exigible un trato adecuado al interior de las cárceles y pueda ejercer sus derechos es que este informada sobre como debe desenvolverse al interior de la cárcel. En ese marco, se recomienda en primer lugar que con ocasión del programa de inducción al sistema penitenciario cuya implementación se propuso en el apartado anterior, se desarrollen estrategias de difusión y promoción de los derechos de las personas privadas de libertad, que permitan luego favorecer su acceso a servicios de la defensa penitenciaria que le den a conocer los protocolos vigentes en materia de peticiones, reclamos y denuncias ante el personal penitenciario y las autoridades jurisdiccionales. Se sugiere en ese marco además replican la difusión de manuales de defensa, al igual como ya se realice en otros países de América Latina en la actualidad.

Ya durante la ejecución de sus penas, las personas privadas de libertad ven vulnerados sus derechos y limitada su capacidad de participar en programas de intervención o tratamiento penitenciario producto de la violencia carcelaria. De esta forma se debe avanzar en generar mecanismos que permitan gestionar de forma no violenta los conflictos que se generan al interior de las cárceles.

Una experiencia a considerar es la implementación de programas de mediación penal al interior de las cárceles, siguiendo en ella la experiencia comparada que ha tenido lugar incluso en el contexto latinoamericano. Estos mecanismos permiten que las partes en conflicto se organicen y acuerden soluciones con la ayuda de autoridades, familiares y miembros de la sociedad civil que actúan como mediadores. Esta iniciativa no solo alivia la presión interna generada por la violencia latente, sino que también canaliza las necesidades y frustraciones, ofreciendo una salida constructiva que contribuye a la estabilidad y el bienestar dentro de las instituciones penitenciarias.

Por otra parte, debe avanzarse en generar mecanismos que permitan a las personas privadas de libertad denunciar hechos de vulneración de derechos al interior de las cárceles. Estos deben contar con criterios de confidencialidad para proteger a las personas denunciantes, y con ello favorecer la visibilización de estas situaciones que pasan desapercibidas por un secretismo instalado en las dinámicas intrapenitenciaria.

De especial relevancia en este contexto son los mecanismos que específicamente permiten levantar información sobre delitos que se cometen al interior de las cárceles. Puesto que ello supone articular a actores que operan desde el interior de las cárceles (tanto internos que denuncian como personal penitenciario) con los órganos a cargo de la persecución penal, se hace necesario potenciar el rol que el personal penitenciario y los defensores penitenciarios pueden jugar como agentes que acceden a información sobre eventos que ocurren al interior de los recintos penales y vincularlos con fiscales especializados en las complejidades que supone la investigación y persecución penal de esta clase de hechos. Para ello es necesario también generar fiscales especializados en esta clase de investigaciones y generar las redes institucionales para que trabajen de manera coordinada con el personal penitenciario. También parece ser necesario avanzar en la

coordinación entre ambos y los defensores penales penitenciarios, quienes también pueden aportar información sobre delitos que se cometen al interior de las cárceles hacia otros internos, hacia personal penitenciario o hacia el exterior de las cárceles.

Finalmente, de especial preocupación en el contexto chileno son los hechos de violencia que tienen como destinatarios a grupos especialmente vulnerables. En ese sentido se sugiere continuar avanzando en el desarrollo de protocolos y estrategias para la protección de mujeres, población LGBTIQ+, personas de pueblos originarios y personas con discapacidad, quienes están expuestas especialmente a ser vulnerados en sus derechos y respecto de los cuales se deben generar mecanismos de denuncia e investigación especiales, particularmente cuando se trate de vulneraciones cometidas por el personal penitenciario u otros agentes del Estado.

d. Incluir al personal uniformado de Gendarmería de Chile en las labores de promoción de derechos y de reinserción social de la población penal

Los funcionarios penitenciarios juegan un rol clave en las prisiones no sólo en cuanto al resguardo de la seguridad, sino además con miras a favorecer u obstaculizar el desarrollo de una cultura que promueva la rehabilitación y futura reinserción de los penados o condenadas. De esta forma la formación penitenciaria debe trascender las labores de mera vigilancia y control y orientarse hacia la promoción y garantía de derechos y el desarrollo de la reinserción social de los internos e internas. En ese marco una serie de ajustes en la formación y las condiciones laborales del personal penitenciario que pueden contribuir a mejorar las posibilidades de protección de derechos y reinserción de la población penal.

Aunque se destacan avances en la materia, aun se identifica la cultura institucional como un obstaculizador en este proceso, dado que prima la visión tradicional asociada a la misión de Gendarmería en torno a la custodia y seguridad por sobre aquella que involucra una apertura a la misión integral de la institución. En este sentido, una primera línea de acción sugerida consiste en continuar fortaleciendo la formación del personal penitenciario, integrando a ella contenidos y habilidades en el marco de las ideas de trato justo y de justicia procedimental que permitan al personal uniformado favorecer la protección de derechos y la reinserción de la población penal.

Con todo, la necesidad de generar acciones dentro de las cárceles que no solo deban ser ejecutadas por Gendarmería de Chile, sino que también por otros servicios y órganos del Estado genera como desafío desarrollar mecanismos integrados de formación y capacitación para todos los actores del campo penitenciario que permita planificar, articular y coordinar las labores de las diferentes organizaciones no solo de mejor manera sino bajo un enfoque técnico compartido y colaborativo. Esta especialización debe incluir, al menos, los siguientes ámbitos: normativa internacional aplicable, normativa institucional de Gendarmería de Chile, oferta de reinserción social, gestión de redes y estrategias para la atención de grupos vulnerables.

Sin embargo, otro de los aspectos que se debe resguardar en el personal uniformado se relaciona con sus competencias laborales y con el clima organizacional en el que se desempeñan. Para lo primero ello es necesario avanzar en mejoras en los actuales procesos de reclutamiento y selección de personal, los que deben basarse en una comprensión de los postulantes de la complejidad del trabajo penitenciario que favorezca su adhesión a este no solo por los beneficios en términos de estabilidad laboral, sino que también por una vocación hacia el bienestar social que puede generar aportar a la seguridad y reinserción de la po-

blación privada de libertad. Todo lo anterior debe ser acompañado de mejoras en el proceso de formación de la Escuela de Gendarmería que incluya procesos de acompañamiento basado en pares para iniciarse en la labor penitenciaria.

Finalmente, con miras a promover mejoras en el clima organizacional de Gendarmería de Chile se propone la implementación de procedimientos disciplinarios claros que desincentiven relaciones abusivas entre pares y colegas, así como potenciar la movilidad laboral basada en el desempeño laboral por sobre criterios de antigüedad.

e. Racionalizar el uso excesivo la cárcel para potenciar su capacidad de promover el desistimiento del delito

La cárcel puede aportar a la seguridad pública en la medida que su uso sea justificado para inculcar a infractores que han cometido delitos graves, estén vinculados a formas organizadas de criminalidad o sean infractores multireincidentes con trayectorias delictivas consolidadas. Sin embargo, en la práctica los Estados hacen un uso masivo del encarcelamiento extendiéndolo a personas que están fuera de estos perfiles, lo que en general es justificado a nivel legislativo y político por sus supuestos efectos disuasivos. A pesar de ello, la investigación criminológica ha mostrado que el uso excesivo de la cárcel solo genera efectos marginales en la seguridad pública que en ningún escenario compensan los elevados costos humanos, sociales y fiscales a los que da lugar.

En ese marco es que se hace necesario racionalizar el uso excesivo de la cárcel, acotándola lo más posible a ser una respuesta ante las formas de criminalidad previamente descritas. En ese marco, existen dos clases de estrategias de amplio uso en la experiencia comparada que permiten por una parte acotar el ingreso de personas a la espera de juicio a la cárcel (estrategias de puerta delantera) y por la otra incentivar el tratamiento penitenciario con miras promover el egreso temprano de personas condenadas mediante el uso de beneficios de salida y de la libertad condicional. Ambas estrategias suponen contar con mecanismos especializados de control y seguimiento de las personas procesadas o liberadas anticipadamente acompañándolas en su proceso judicial o en su proceso de reinserción social.

Una estrategia necesaria para desincentivar el uso de la prisión preventiva y de la cárcel en el contexto actual de la justicia penal chilena es dar a sus actores mayor confianza en la eficacia de las medidas cautelares no privativas de libertad (en particular las de arresto domiciliario y las de prohibición de acercarse a determinados lugares o personas) y de las penas sustitutivas (en particular las de libertad vigilada. En ese sentido, se sugiere potenciar la capacidad del Estado de controlar la ejecución de las medidas y penas alternativas al encarcelamiento, impulsando la creación de unidades administrativas a cargo de monitorearlas, y en el caso de las medidas cautelares, de proveer servicios previos al juicio a las personas imputadas, tal como ocurre se implementa en la justicia penal de países como Canadá o Estados Unidos.

Existe asimismo una dimensión del uso racional del encarcelamiento que debe ser enfocado especialmente respecto de las mujeres encarceladas. El uso excesivo de la cárcel en su contra genera diversas consecuencias sociales no deseadas, en especial respecto de sus hijos e hijas, quienes se ven privados de poder recibir una crianza en condiciones adecuadas junto a sus madres. Si bien estos últimos actualmente se consiguen paliar parcialmente por medio del programa "Creciendo Juntos", el forzar a niños y niñas a in-

gresar a las cárceles para satisfacer su derecho a la crianza materna los expone (a pesar de las condiciones especiales que busca generar ese programa) a las condiciones propias de las cárceles, situación totalmente inapropiada para su desarrollo.

En ese sentido una racionalización del uso de la cárcel podría ser empujada promoviendo mecanismos legales que permitan desincentivar el encarcelamiento de mujeres con hijos menores edad cuando el interés superior de estos últimos haga necesario que estas cumplan sus penas bajo mecanismos de libertad vigilada intensiva (tal como lo propone actualmente el proyecto de ley contenido en el boletín 11073-07, de actual discusión en el Congreso chileno). Sin embargo, para que ello sea viable en tiempo es necesario que las mujeres cuya pena es sustituida no vuelvan a reincidir, lo que supone robustecer para estos casos las intervenciones, el apoyo y el seguimiento que ellas reciben mientras cumplen sus penas en estas condiciones.

Un segundo ámbito que vincula a mujeres privadas de libertad con estrategias de racionalización del uso de la cárcel guarda relación con las problemáticas que están generando la encarcelación cada vez más masiva de mujeres migrantes perseguidas penalmente por delitos vinculados al tráfico de drogas (en particular en la zona norte del país). Particularmente en estos casos se ha constatado no solo un uso más frecuente, sino que también más extendido en el tiempo de la prisión preventiva como medida cautelar. En ese marco, tanto respecto de estas mujeres, así como respecto de la generalidad de la población migrante encarcelada, se propone promover el uso de la expulsión como mecanismo judicial al que pueden optar voluntariamente las personas extranjeras condenadas, como sustituto de las penas de cárceles que le hayan sido impuestas.

Por otra parte, existen algunas acciones a seguir para descongestionar las cárceles incentivando el uso de beneficios de salida anticipada y de la libertad condicional (estrategias de puerta trasera). La baja tasa de uso de la libertad condicional en la actualidad es un mal indicador para las instituciones penitenciarias pues intervenciones intracarcelarias eficaces y con altos niveles de cobertura insertas en un esquema de progresividad del cumplimiento de la pena de cárcel, debieran dar lugar a que un gran número de personas pueda acceder a la libertad condicional. Por otra parte, limitar este mecanismo congestiona innecesariamente las cárceles generando un círculo vicioso que a su vez limita materialmente la eficacia y cobertura de la oferta programática. En el mismo sentido, la falta de capacidad institucional para supervisar el ejercicio de la libertad condicional afecta la legitimidad y eficacia de este mecanismo.

De esta manera, se hace urgente mejorar no solo la calidad de la oferta programática (en los términos propuestos en apartados anteriores), de modo tal que existan más personas que sean potenciales candidatas a optar a beneficios intrapenitenciario y a la libertad condicional, sino que también se debe mejorar la gestión institucional en torno al uso de los beneficios de salida y la libertad condicional.

En el marco anterior, se propone potenciar la capacidad del departamento de reinserción social de Gendarmería de Chile con miras a otorgarle capacidades para diseñar centralizada la oferta programática penitenciaria, capacitar y acompañar al personal del área técnica de Gendarmería de Chile en su implementación, evaluar a las personas que opten a beneficios de salida y darles seguimiento a sus procesos de reinserción social. El objetivo de fortalecer estas capacidades a nivel ministerial es desconcentrarlas y separar las decisiones en cada uno de estos ámbitos de quienes tienen la responsabilidad de implementarlas en Gendarmería de Chile, especializar la función de evaluar la procedencia de acceder a beneficios de

salida, y de potenciar la capacidad para hacer seguimiento y dar apoyo postpenitenciario a quienes egresan de las cárceles.

f. Síntesis de las líneas estratégicas y acciones recomendadas para Chile

El siguiente cuadro presenta un resumen esquemático de los ejes priorizados y de cada una de las actividades sugeridas para cada uno de ellos, indicando además si dichas acciones implican cambios a nivel legislativo, de gestión y de prácticas al interior de los recintos penales.

Líneas estratégicas	Acciones	Tipo de mecanismo
1. Generar capacidades institucionales para supervisar la ejecución de las penas.	Desarrollar una ley de ejecución de penas.	Reforma legal.
	Desarrollar una judicatura especializada en la fase de ejecución de las penas.	Reforma legal. Gestión institucional.
	Fortalecer la Defensoría Penitenciaria e iniciar procesos de especialización análogos en el Ministerio Público y el Poder Judicial.	Gestión institucional.
2. Impulsar mecanismos de intervención penitenciaria desde el inicio de la condena que sean sostenibles con posterioridad al egreso de las cárceles.	Definir a nivel legal las etapas de ejecución de la pena y preparar a las personas condenadas para regresar a la vida en libertad como su finalidad.	Reforma legal.
	Generar un programa estructurado de inducción al sistema penitenciario para primerizos.	Gestión institucional.
	Impulsar mejoras a nivel de calidad, cobertura y especialización de la actual oferta programática.	Gestión institucional. Prácticas penitenciarias.
	Generar incentivos a empresas públicas y privadas para dar sostenibilidad en el tiempo a la inserción laboral de personas egresadas de las cárceles.	Reforma legal. Gestión institucional.
3. Promover el acceso a la información y a mecanismos de tutela efectiva para mejorar el trato y la protección de derechos al interior de las cárceles.	Utilizar la etapa de inducción al sistema penitenciario para uniformar la información sobre el funcionamiento de la cárcel y el ejercicio de derechos en la población penal.	Gestión institucional. Prácticas penitenciarias.
	Impulsar la mediación penal penitenciaria como mecanismos de resolución de conflictos.	Gestión institucional. Prácticas penitenciarias.
	Generar mecanismos de denuncia de delitos y otras vulneraciones de derechos al interior de las cárceles (con foco especial en grupos especialmente vulnerables).	Gestión institucional. Prácticas penitenciarias.
	Articular al personal penitenciario, a la Defensoría Penitenciaria y al Ministerio Público para promover la persecución penal de delitos cometidos dentro de las cárceles.	Gestión institucional. Prácticas penitenciarias.

Líneas estratégicas	Acciones	Tipo de mecanismo
<p>4. Facilitar la participación del personal uniformado de Gendarmería de Chile en las labores de promoción de derechos y reinserción social.</p>	<p>Continuar fortaleciendo la formación del personal penitenciario, incorporando contenidos y habilidades en materia de trato justo y justicia procedimental.</p>	<p>Prácticas penitenciarias.</p>
	<p>Generar mecanismos integrados de formación y capacitación entre personal uniformado y otros actores del campo penitenciario (áreas técnicas de Gendarmería de Chile, Defensores Penitenciarios, Fiscales, etc).</p>	<p>Prácticas penitenciarias.</p>
	<p>Impulsar mejoras en las competencias laborales y el clima organizacional de Gendarmería de Chile.</p>	<p>Prácticas penitenciarias.</p>
<p>5. Racionalizar el uso de la cárcel para mejorar su capacidad de promover el desistimiento del delito.</p>	<p>Potenciar la capacidad del Estado de controlar la ejecución de medidas y penas alternativas al encarcelamiento creando unidades para monitorearlas y otorgar servicios previos al juicio.</p>	<p>Gestión institucional.</p>
	<p>Generar mecanismos legales para otorgar libertad vigilada intensiva en lugar de penas de cárcel mujeres con hijos menores edad cuando el interés superior de estos últimos lo haga necesario.</p>	<p>Reforma legal. Gestión institucional.</p>
	<p>Promover el uso de la expulsión como mecanismo judicial al que pueden optar voluntariamente las personas extranjeras condenadas.</p>	<p>Reforma legal. Gestión institucional.</p>
	<p>Potenciar la capacidad del Estado para diseñar la oferta programática, evaluar la concesión de beneficios de salida, y hacer seguimiento postpenitenciario, separando estas funciones de Gendarmería de Chile.</p>	<p>Gestión institucional.</p>
	<p>Incrementar la prevalencia de las personas encarceladas con condena en relación al total de la población privada de libertad.</p>	<p>Reforma legal.</p>

4.2. Líneas estratégicas propuestas para la reforma penitenciaria en Colombia

Las líneas estratégicas priorizadas para Colombia son las siguientes: i) incrementar la capacidad de gestión y administración de los recintos penales; ii) mejorar la gestión de la oferta programática, con especial foco en aquella orientada a la educación y el trabajo; iii) Dotar de mayor capacidad institucional al INPEC y la Defensoría del Pueblo para mejorar el trato y la protección de derechos al interior de las cárceles; iv) Integrar a las organizaciones no gubernamentales a las tareas de reinserción social dirigidas por el Estado; y v) Racionalizar el uso de la cárcel para mejorar su capacidad de promover el desistimiento del delito.

a. Fortalecer los mecanismos de administración de los recintos penales

Ante el escaso nivel de especialización del personal penitenciario, una vía de mejora de las capacidades de la institucionalidad penitenciaria es el fortalecimiento en sus procesos de formación. Estos deben apuntar no solo a mejoras en sus procesos de formación inicial, sino que también debe contemplar avanzar en generar soportes para procesos de formación continua. Para esto último lo cual se puede recoger la experiencia de algunas cárceles en Colombia donde esto se ha desarrollado en programas conjuntos de certificación por vía de la realización de diplomados con universidades.

Otro de los ámbitos que emergen del estudio se relaciona con intervenir la relación existente actualmente entre el INPEC y el USPEC. Como se ha visto de manera transversal en este informe (completar). De esta forma se deben destrabar los mecanismos que sean necesarias para agilizar las relaciones contractuales entre el Estado y los proveedores de servicios al interior de las cárceles con miras a mejorar la capacidad del Estado de garantizar la efectiva prestación de los servicios en las tres áreas más críticamente relevadas en el estudio: alimentación, salud e infraestructura.

El principal motivo aludido por las personas entrevistadas y que emerge como uno de los posibles gatillantes de estos problemas es el desconocimiento del USPEC de las particularidades del campo penitenciario que debe gestionar. Ante este escenario, se debe evaluar si lo más pertinente es avanzar hacia incrementar los niveles de formación del personal de esta institución en materias vinculadas al campo penitenciario o si definitiva se debe avanzar hacia una institucionalidad que reúna en un solo órgano las funciones del INPEC y el USPEC.

Cualquiera sea la solución institucional que finalmente se escoja para mejorar la relación entre ambas instituciones, debe ir acompañada del establecimiento de estándares de administración acompañados de mecanismos de monitoreo con levantamiento periódico de indicadores de gestión, tal como lo planteara la Corte Constitucional de Colombia en su oportunidad.

b. Mejorar la gestión de la oferta programática, especialmente en materia de educación y trabajo

Como se vio en los apartados previos, la oferta programática en Colombia se caracteriza por su falta

de cobertura y del bajo nivel de especialización del personal a cargo de su prestación.

En ese marco, la principal propuesta que emerge en este ámbito es el incrementar los recursos disponibles o reasignar los enfocados en otras actividades en la implementación de oferta programática. Dichos recursos deben ser destinados no solo a incrementar su número, sino que principalmente a mejorar su cualificación. De especial importancia en esta última materia es formar al personal que ingrese al INPEC para que comprenda su labor cualquier sea sus fines específicos está en último término orientada a la reinserción social de las personas privadas de libertad, de modo tal que por ejemplo quienes ejercen funciones de custodia entiendan que esta tarea debe realizarse en el marco de un proceso de cambio de las personas que son custodiadas.

Otro aspecto por revisar es la cobertura de la oferta. Esta debe ser ampliada no solo en términos del número de personas encarceladas que son beneficiadas de ella, sino que también cuanto a su concentración territorial. Ello pues una queja permanente de las personas entrevistadas fueron las diferencias en el nivel de acceso entre las cárceles asociadas a las ciudades más grandes del país en relación a otras ubicadas en sectores más alejados de estos centros urbanos.

También relacionado con la gestión de la oferta programática se aprecia la necesidad de hacer ajustes o mejoras a los instrumentos que se usan actualmente para clasificar a las personas privadas de libertad. En la actualidad, normativamente se establece la obligación de realizar mediciones sobre las características de personalidad de estas personas. Este enfoque debe ser modificado para avanzar hacia mecanismos que permitan levantar respecto de cada persona sus particulares necesidades de intervención y su riesgo de reincidencia. Además, esto debe ser realizado tanto al ingreso a la cárcel, para tener una línea base respecto de cada sujeto, y luego en distintos momentos en el tiempo de modo de permitir observar cambios en el tiempo que faciliten los procesos de toma de decisión durante el cumplimiento de las penas.

En un contexto donde las principales actividades de intervención está focalizada en materia de educación para la formación e inserción laboral, cobra también importancia realizar ajustes a los mecanismos de beneficios penitenciarios para que su concesión este mejor alineada con la participación exitosa en programas educacionales y laborales. En otras palabras, debe ponerse como requisito para su acceso el haber completado ciertos hitos en materia educacional y laboral, pero también deben removerse los obstáculos internos que limitan la participación de los internos en esta clase de actividades, entre otros, promover la realización de actividades donde los internos pueda percibir remuneraciones de calidad al interior de las cárceles.

Con todo, la promoción del trabajo como la forma predominante de inserción social está muy asentada en la institucionalidad penitenciaria en Colombia, pues en la mayor de ellas la capacitación e instalación laboral es comprendido como el mecanismo más importante para evitar la reincidencia. Si bien es efectivo que esta clase de estrategia implementada en otros países ha mostrado ser efectiva para este propósito, requieren ser complementadas con otras formas de integración social y con otros dispositivos de intervención. De esta forma, aquellos orientados a resolver los problemas de consumo problemático de drogas, generalmente de alta prevalencia en las cárceles, a realizar intervenciones individuales de carácter psicosocial y a promover la reintegración familiar deben acompañar los procesos de inserción laboral y deben promoverse de manera conjunta a la inserción laboral.

c. Dotar de mayor capacidad institucional al INPEC, la Defensoría del Pueblo y los Tribunales de Justicia para promover la protección de derechos de las personas privadas de libertad

Un conjunto de acciones debe ser emprendidas para mejorar las posibilidades de que se pueda hacer promoción de los derechos de las personas al interior de las cárceles a pesar de estar privadas de libertad. Para ello no basta con potenciar aumentar el número de uno u otro tipo de actores, sino que ello debe ir precedido de una mejora conjunta del ecosistema de actores disponibles al interior de las cárceles para dicho propósito.

Por ello, en primer lugar, se debe integrar al personal del INPEC, pero especialmente a aquellos que solo realizan funciones de custodia al interior de los recintos penales, a las tareas de resocialización. En concreto, ello supone internalizar en ellos la idea de que la resocialización es la función de la cárcel y que ellos son actores que no solo deben velar por la seguridad de los internos, sino que en sus interacciones cotidianas con ellos promover la protección de sus derechos con miras a facilitar su reinserción en la sociedad. Una de las personas entrevistadas expresa en los siguientes términos como podría concretarse una estrategia en este sentido

Por otra parte, tanto la Defensoría del Pueblo como la judicatura deben ser potenciados tanto en sus facultades legales como en sus capacidades institucionales.

Respecto de la primera, en la actualidad es una institución que tiene una capacidad limitada de hacerse cargo de las necesidades jurídicas de las personas privadas de libertad. Por ello, debe potenciarse su rol en materia penitenciaria, generando unidades especializadas en defensa de conflictos legales generados al interior de las cárceles y de requerimientos legales en el marco de la ejecución de las penas. Sin embargo, considerando la naturaleza del campo penitenciario que debe atender, se hace indispensable que dicha institución tenga un abordaje socio-jurídico estas problemáticas, por lo que su intervención requiere no solo la resolución de conflictos legales por parte de abogados, sino que también la resolución de problemas sociales por parte de asistentes sociales.

Asimismo, si bien todas las instituciones penitenciarias deben actuar con un enfoque de derechos humanos, se debe avanzar hacia mecanismos que permitan que la supervigilancia del cumplimiento de los estándares en dicha materia al interior de las cárceles no estén radicados en propio INPEC, sino que en una defensoría independiente y especializada que pueda colaborar con este organismo en dichas labores pero también ejercer una vigilancia externa del cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Finalmente, otra línea de acción que debe ser emprendida para mejorar la protección de derechos al interior de las cárceles en Colombia es la de la promoción de mecanismos de resolución de conflictos entre los internos mediante estrategias basadas en la conciliación y la justicia restaurativa. Esta última puede ser utilizada no solo para resolver desavenencias que ocurran entre las personas privadas de libertad, sino que también como mecanismo que condicione el acceso a beneficios intrapenitenciaria. En este último caso, la presencia de la víctima del delito que motivo el encarcelamiento es relevante y su reparación puede también ser utilizada como un mecanismo para incentivar la reparación, la responsabilización y el acceso a beneficios penitenciarios.

d. Integrar a las organizaciones no gubernamentales a las tareas de reinserción social dirigidas por el Estado

Las personas privadas de libertad necesariamente van a volver a formar parte del resto de la sociedad cuando terminen sus penas. En ese sentido, las personas entrevistadas ven como necesario no solo ir preparándolas a ellas para el egreso, sino que también ir generando condiciones en la sociedad, a distintos niveles, para poder recibir a las personas que egresan de la cárcel sin que estas vean menoscabadas las oportunidades de participar en la vida social por el hecho de haber estado privados de libertad.

Para ello en primer lugar se recoge como necesario abrir los espacios de la cárcel a organizaciones de la sociedad civil de todo tipo. Con la debida regulación, y en un contexto donde faltan capacidades estatales para abordar diversas, el aporte que pueden hacer estas organizaciones es valioso y constituye un primer canal de comunicación entre la cárcel y el medio libre, que permite involucrar a ciudadanos en la institucionalidad penitenciaria y sensibilizarlos sobre las dificultades e importancia de los procesos de reinserción social. En ese marco, actualmente varias de las organizaciones realizan por ejemplo actividades de integración social de las personas privadas de libertad con la comunidad.

Por otra parte, muchas de las acciones de integración social en el marco de la obtención de beneficios intrapenitenciarios requieren de la coordinación de acciones con organizaciones estatales y no estatales externas con miras a facilitar la concurrencia de los internos a programas comunitarios, de intervención psicosocial o para facilitar su inserción laboral en actividades productivas.

En particular respecto de estas últimas, es posible implementar mecanismos de incentivo a la contratación de personas que han estado privadas de libertad en base a incentivos tributarios para las empresas privadas o de cuotas establecidas por ley para órganos del Estado. En general estos mecanismos operan en base a una certificación que realiza el Estado de que el postulante privado de libertad ha pasado satisfactoriamente por determinados programas o actividades de formación laboral en materias determinadas y que sirve para dar garantías a las empresas contratantes de las competencias del postulante. En esta clase de iniciativas, al igual como ocurre en la experiencia comparada, el proceso de inserción laboral ocurre durante la fase de libertad condicional lo que permite al Estado hacer un acompañar y dar soporte al proceso de inserción laboral

e. Racionalizar el uso del encarcelamiento para disminuir el hacinamiento en las cárceles

La proporción de personas encarceladas ha aumentado en los últimos años, en especial el de aquellas personas enviadas a la cárcel como medida preventiva previa al juicio. Esto ha llevado a un aumento explosivo de los niveles de hacinamiento carcelario, ambos elementos que han incrementado las dificultades para iniciar procesos de intervención en las personas privadas de libertad, en particular respecto de aquellas que aún no tienen una condena firme.

Por ello, una primera medida para mejorar en general el sistema penitenciario es hacer un uso más racional de la cárcel promoviendo medidas que permitan disminuir el número total de personas encarceladas y con ello el hacinamiento carcelario.

Para ello en primer lugar se deben dejar de impulsar proyectos de ley que busquen aumentar la duración de las penas e incentivar reformas que limiten el uso de la cárcel solo a delitos graves cometidos por infractores que por motivos de seguridad pública no puedan ser intervenidos mediante penas en libertad. Un criterio similar debe reflejarse en las prácticas de los operadores de la justicia penal, principalmente fiscales y jueces, quienes deben limitar la solicitud e imposición de penas de cárcel a estos mismos criterios. Todo ello debe empujar a disminuir no solo el número de personas condenadas a penas de cárcel, sino que también la duración de sus penas, pues la reducción de estas últimas genera un efecto de descompresión de las personas en la cárcel progresivo a través del tiempo. Sin desmedro de ello, y tal como reconocen los propios operadores penitenciarios entrevistados, estos criterios de descompresión deben ir también acompañados de políticas de ampliación y mejora de la infraestructura carcelaria

Otra recomendación que permite avanzar en un uso más racional del encarcelamiento consiste en mejorar los mecanismos de libertad condicional para acotar el tiempo de control intramuros e incrementar el tiempo de control postpenitenciario, medida especialmente recomendada respecto de internos que con el paso del tiempo muestren disminución en su riesgo de reincidir, pero cuya implementación supone una mejora de los mecanismos de clasificación de la población penal en los términos descritos en apartados anteriores. Esto debe ser complementado con la promoción de los mecanismos legales existentes de alternativas al encarcelamiento, fortalecimientos que tener lugar tanto a nivel normativo como en la capacidad institucional para hacer seguimiento de esta clase de penas.

Finalmente, también es necesario procurar que la proporción entre quienes están condenados y a la espera de juicio sea cada vez mayor en favor de las primeras pues la calidad jurídica de procesado impide iniciar respecto de estas personas intervenciones psicosociales considerando que rige respecto de ellos la presunción de inocencia y que todavía no hay certeza de si su paso por el recinto penal será transitorio o si dará lugar a una condena y cuanto será la duración de esta.

f. Síntesis de las líneas estratégicas y acciones recomendadas para Colombia

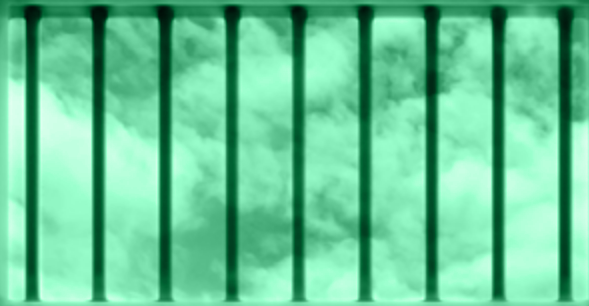
El siguiente cuadro presenta un resumen esquemático de los ejes priorizados y de cada una de las actividades sugeridas para cada uno de ellos, indicando además si dichas acciones implican cambios a nivel legislativo, de gestión y de prácticas al interior de los recintos penales.

Líneas estratégicas	Acciones	Tipo de mecanismo
1. Incrementar la capacidad de gestión y administración de los recintos penales.	Fortalecer los procesos de formación inicial y continua del personal penitenciario.	Gestión institucional. Prácticas penitenciarias.
	Agilizar las relaciones contractuales entre el Estado y los proveedores de servicios al interior de las cárceles (en especial en alimentación, salud e infraestructura).	Gestión institucional.
	Mejorar el monitoreo de la gestión penitenciaria y sus indicadores de gestión.	Gestión institucional. Prácticas penitenciarias.

Líneas estratégicas	Acciones	Tipo de mecanismo
2. Mejorar la gestión de la oferta programática, con especial foco en la orientada a educación y trabajo.	Reenfocar el gasto penitenciario a mejorar la cobertura y calidad de la oferta programática.	Gestión institucional.
	Ajustar los instrumentos de clasificación de las personas privadas de libertad.	Gestión institucional.
	Diversificar la oferta programática ampliándola a aspectos diversos a la inserción laboral, tales como el tratamiento de drogas o la reintegración familiar.	Gestión institucional.
	Alinear la participación exitosa en programas de intervención con la posibilidad de acceder a mecanismos de beneficios penitenciarios.	Reforma legal. Gestión institucional.
3. Dotar de mayor capacidad institucional al INPEC y la Defensoría del Pueblo para mejorar el trato y la protección de derechos al interior de las cárceles.	Integrar al personal del INPEC que realiza funciones de custodia a las tareas de resocialización.	Gestión institucional. Prácticas penitenciarias.
	Potenciar las facultades legales e institucionales de la Defensoría del Pueblo y la judicatura para hacer un abordaje socio-jurídico de las problemáticas penitenciarias.	Reforma legal. Gestión institucional.
	Generar mecanismos de monitoreo de estándares de derechos humanos y condiciones carcelarias en instituciones externas al INPEC.	Gestión institucional. Prácticas penitenciarias.
	Generar mecanismos de resolución de conflictos entre internos basados en estrategias de mediación penal.	Gestión institucional. Prácticas penitenciarias.
4. Integrar a las organizaciones no gubernamentales a las tareas de reinserción social dirigidas por el Estado.	Generar mecanismos estandarizados de acreditación para dar acceso a las cárceles a organizaciones no gubernamentales.	Gestión institucional. Prácticas penitenciarias.
	Generar incentivos a empresas públicas y privadas para dar sostenibilidad en el tiempo a la inserción laboral de personas egresadas de las cárceles.	Gestión institucional. Prácticas penitenciarias.

Líneas estratégicas	Acciones	Tipo de mecanismo
5. Racionalizar el uso de la cárcel para mejorar su capacidad de promover el desistimiento del delito.	Terminar la tramitación de proyectos de ley que busquen aumentar las penas e incentivar reformas que focalicen el uso de la cárcel solo a infractores que no pueden ser intervenidos mediante penas en libertad.	Reforma legal.
	Fortalecer la libertad condicional, el control postpenitenciario y las evaluaciones para acceder a estos mecanismos.	Gestión institucional.
	Incrementar la prevalencia de las personas encarceladas con condena en relación al total de la población privada de libertad.	Reforma legal.





 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

 Programa
Estado de Derecho
Latinoamérica

[&]
CENTRO DE ESTUDIOS
JUSTICIA & SOCIEDAD

 **PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE**