

2. Sobre la creación del Servicio Nacional de Reinserción Social¹ *Asociación Nacional de Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares de Gendarmería de Chile*

I. PREÁMBULO: MOTIVO DE LA CONVOCATORIA Y PRIMEROS ANÁLISIS

El siguiente documento emana del trabajo realizado por una Comisión Técnica a partir de la invitación recepcionada mediante Ord. N° 9.476, de 4.11.2014, del Ministerio de Justicia, donde se convoca a ADIPTGEN a fin de exponer, el día 24 de noviembre de 2014 (09:30 horas), “desde la perspectiva de los funcionarios de Gendarmería de Chile, sobre la reinserción social de condenados y la creación de una nueva institucionalidad que lleve a cabo dicho cometido”.

A partir de este hito, se destaca la invitación efectuada por el Ministro de Justicia a la Asociación de Funcionarios, como una oportunidad relevante para “esclarecer” la eventual creación de un “nuevo servicio de reinserción social”, en especial en el escenario de la construcción preliminar del anteproyecto de ampliación de la Planta III de funcionarios penitenciarios. Última iniciativa que se encuentra en curso.

En septiembre de 2014, desde el Ministerio de Justicia se detectó la necesidad de realizar reformas en tanto se explicita un diagnóstico deficitario desde la autoridad, citando las palabras del Ministro de Justicia Sr. José Antonio Gómez: “Hemos llegado a la conclusión de que, once años atrás, nosotros pusimos mucha fuerza en la seguridad y poco esfuerzo en rehabilitación. Hoy día tenemos la misma situación: mucho preso y poca contundencia en reinserción”².

El presente trabajo de Adiptgen y su Comisión Técnica se opone a la creación de un nuevo servicio que propenda a la reinserción social que esté fuera de Gendarmería de Chile y del Estado. Por ello, la primera parte de este documento se expone sobre fundamentos legales y teóricos del por qué la reinserción social debe ser una función inherentemente pública.

Posteriormente, se pretende describir y desarrollar la labor realizada por los Cuatro Subsistemas que componen actualmente el Servicio, rescatando elementos

¹ El presente documento corresponde al análisis y postura que sobre esta materia ha presentado la Asociación nacional de directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares de Gendarmería de Chile (ADIPTGEN), ante el anuncio del Ministerio de Justicia de la creación del Servicio Nacional de Reinserción Social. *Comisión representada por: Viviana Camilo Flores, Marcia Poblete Castillo, Rodrigo Videla Muñoz, Luis Klener Hernández, Mauricio Droguett Valenzuela, Enrique Pérez Delgado, Katherine Santamaría Meza.* Santiago de Chile, 21 de noviembre de 2014.

² El Mercurio, 25.09.2014.

tales como la experiencia, eficiencia, eficacia y calidad de expertos de los funcionarios penitenciarios, aun cuando se develan también los aspectos a mejorar de la función penitenciaria.

El desarrollo de estos puntos obedece a la intencionalidad de reposicionar el quehacer de la institución y sus funcionarios, pese a los discursos invisibilizadores de otros organismos que han sido convocados como integrantes de la Comisión para la revisión del Servicio de Reinserción Social.

En el presente documento cobra especial relevancia la profundización del concepto de “*Reinserción Social*” como *un bien común*, identificando elementos teóricos, éticos y operativos. De los cuatro subsistemas: abierto, cerrado, semicerrado y pospenitenciario.

II. CONTEXTUALIZACIÓN

La eventual creación de un nuevo servicio de reinserción social representa una oportunidad para el sistema penitenciario y el Estado de Chile, no necesariamente por la creación de una nueva entidad, sino por la relevancia de esta problemática. Es decir, una coyuntura que posibilita analizar la reinserción como un problema social; sincerar el escaso y/o nulo aporte del Estado de Chile en esta materia y elaborar políticas públicas que propendan a la reintegración y cohesión social.

En nuestro país, la reinserción social de penados es situada y entendida en estrecha relación con el cumplimiento de penas; sin embargo, un análisis más acabado de este fenómeno permite reconocer diversos itinerarios que favorecen la exclusión social de los sujetos en estadios previos a un conflicto con la justicia (por ejemplo, en materia de educación, sistema de protección de menores, inserción laboral, etc.), este proceso de exclusión que suele culminar (a nivel simbólico) con el ingreso a la cárcel. Por esta razón, se suele (mal) entender y situar la reinserción social como una responsabilidad exclusiva de la administración penitenciaria, pese a que se constata una íntima relación entre los requerimientos de habilitación o apoyo para volver a vivir en libertad con fenómenos subyacentes de pobreza, vulnerabilidad y exclusión³. Por esta razón, el servicio penitenciario, en su labor de reinserción, incluye componentes técnicos como: nivelación de educación, capacitación y habilitación laboral, desarrollo de competencias sociales, revinculación con miembros de la familia, entre otros.

La reinserción social de penados se presenta hoy como un fenómeno complejo –no lineal, ni unicausal– que requiere un compromiso de Estado, que a su vez res-

³ Condiciones de precariedad social, que suelen ser anteriores a la experiencia de cárcel y que se incrementan como consecuencia del conflicto con la justicia.

ponda al mandato de una sociedad inclusiva. Al hablar de reinserción de penados, nos referimos al proceso de reintegración social consistente en posibilitar diversos funcionamientos vitales, respetuosos con la ley y las normas sociales, en el contexto de una comunidad o sociedad determinada. *Esta labor –debido a la magnitud y relevancia– no puede estar en manos de privados, sino que es responsabilidad del Estado.*

Al respecto, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos (Naciones Unidas, 1955) señalan:

“La administración penitenciaria se esforzará constantemente por despertar y mantener, en el espíritu del personal y en la opinión pública, la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia y, al efecto, utilizará todos los medios apropiados para ilustrar al público.

Para lograr dichos fines será necesario que los miembros del personal trabajen exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales, tener la condición de empleados públicos y por tanto la seguridad de que la estabilidad en su empleo dependerá únicamente de su buena conducta, de la eficacia de su trabajo y de su aptitud física. La remuneración del personal deberá ser adecuada para obtener y conservar los servicios de hombres y mujeres capaces. Se determinarán las ventajas de la carrera y las condiciones del servicio teniendo en cuenta el carácter penoso de sus funciones”.

Para tratar de dimensionar la magnitud del fenómeno, hay que considerar, en primer lugar, la alta proporción de personas condenadas en nuestro país. Y, en segundo lugar, la complejidad de construir capital humano y social, como requisito para la reintegración de casos críticos (dada su condición de exclusión social). Este esfuerzo demanda un andamiaje que involucra preferentemente servicios y entidades públicas, además de la contribución de privados y de la ciudadanía.

En tanto que la relevancia de la tarea de reinserción está dada por dos elementos principales:

a) Entender la resocialización de los penados como una tarea inherente al cumplimiento de la pena (que, a su vez, es una función monopólica del Estado). Esto no sólo denota la adopción de un enfoque de prevención especial de la pena, sino que debe responder a un acuerdo societal mayor o, bien, la legítima aspiración de una sociedad a no abandonar a ninguno de sus miembros⁴.

⁴ Al respecto, las Normas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos señala que *“El fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen. Sólo se alcanzará este fin si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo (...). Para lograr este propósito, el régimen penitenciario debe emplear, tratando de aplicarlos conforme a las necesidades del tratamiento individual*

b) En este mismo contexto, es imprescindible reconocer que la labor de control y represión ejercida de manera legítima por parte del Estado es terreno fértil para diversos tipos de abusos y atropellos en materia de Derechos Humanos, por lo que la labor de custodia y/o control debe ser realizada por trabajadores públicos, quienes están afectos a mayores niveles de supervisión y responsabilidad que los privados⁵.

En Chile, la Constitución Política de 1980 incorporó elementos de mercado al funcionamiento de la política pública y la preeminencia de una lógica individualista que ha mermado el capital social y relacional, requisito indispensable para una efectiva reinserción social⁶. En el sector justicia, los cambios más relevantes se dieron con la creación del Servicio Nacional de Menores, que hasta el día de hoy opera con un sistema de prestadores de servicios externos, es decir, entidades privadas que ejecutan programas y políticas del Estado para la infancia y juventud. En tanto que, en el ámbito penitenciario, el Servicio de Prisiones pasó a denominarse –al término de la década del 70– Gendarmería de Chile, en un claro intento por “asimilarse” a las entidades castrenses que dirigían el país.

En este contexto, la ley N° 18.216 (1983) permitió la –eventual– incorporación de privados para supervisar el cumplimiento penal de la medida de Libertad Vigilada del Adulto. Pese a la validez legal de la “participación” de privados en el control de una pena, resulta necesario preguntarse por su pertinencia ética y los eventuales problemas que esta vinculación pueda generar. Al respecto Andrew Coyle señala que *“el elemento fundamental de la gestión penitenciaria es la gestión de seres humanos, tanto de personal como de reclusos. Esto implica que hay cuestiones que trascienden la eficacia y la eficiencia. Al adoptar decisiones acerca del tratamiento de seres humanos, la primera pregunta que debe formularse es: ¿Es correcto lo que estamos haciendo?”* (2009). Si bien no existen antecedentes

de los delincuentes, todos los medios curativos, educativos, morales, espirituales y de otra naturaleza, y todas las formas de asistencia de que puede disponer” (ONU, 1955).

⁵ Respecto de este último punto, Andrew Coyle advierte que dadas las especiales características del trabajo en prisiones, una mayor propensión a las labores de vigilancia, en desmedro de tareas más trascendentes, constituyen una amenaza en estos contextos. Coyle sostiene que la labor de los funcionarios de prisiones no se reduce a la simple y mera custodia: *“Deben comprender que no son meramente guardianes, cuya única tarea es privar a otros seres humanos de su libertad. No son, por cierto, vigilantes cuya tarea consista en infligir un castigo mayor que el ya impuesto por las autoridades judiciales. Su tarea es combinar su papel de custodios con una función educativa y reformadora. Esto requiere un gran talento personal y altas aptitudes profesionales”* (COYLE, 2009).

⁶ En este período los principales sectores sociales afectados por este cambio de perspectiva fueron: seguridad social, educación, salud (sanidad), vivienda y empleo.

concretos de iniciativas que prosperaran en este aspecto, la nueva Ley de Penas Sustitutivas (ley N° 20.603), en su reglamento mantiene abierta la posibilidad de incorporar a privados en esta labor.

A principios de la década del dos mil, se observan nuevos intentos por incorporar la participación de privados en la labor del sector justicia (gobierno del Presidente Ricardo Lagos), a través del sistema de concesiones penitenciarias, latamente justificadas sobre la base de criterios económicos, como si otros criterios basados en la ética y la justicia social pudieran ser soslayados por el Estado. No obstante, a los pocos años se develó una serie de deficiencias como altos costos, incumplimiento de estándares, programas de reinserción insuficientes y graves irregularidades de orden contractual que significaron un grave detrimento al erario público –situación denunciada inicialmente denunciada por Adiptgen, y que continúa el exMinistro Sergio Bitrán–, entre otros problemas, generando una percepción negativa respecto de esta modalidad de financiamiento de cárceles.

Durante la administración del Presidente Sebastián Piñera (2010 a 2014) se revitalizó la participación de privados en la gestión penitenciaria⁷, en particular, a través de la externalización de servicios de captación de personal; contratación de un sistema de control telemático; arriendo de vehículos y bienes inmuebles, con la subsiguiente costosa habilitación; contratación de servicios de capacitación; pago por el uso de un instrumento de predicción de riesgo (IGI) y de valoración de rasgos de psicopatía (PCL-R), etc.

El presente documento expone una propuesta de fortalecimiento del servicio penitenciario, a partir de un diagnóstico que reconoce las fortalezas y devela brechas importantes en la tarea de reinserción social.

III. ANÁLISIS DE LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN EN SUS CUATRO SUBSISTEMAS. POSICIÓN GREMIAL

1. ¿Qué pasa con la reinserción social hoy en día?

La reinserción es definida por el propio Ministerio de Justicia como un proceso sistemático de acciones que se inician desde el ingreso de una persona a la cárcel,

⁷ No resulta extraño que hoy estemos frente a un nuevo intento de privatización sin ningún dato o antecedente confiable, sino que apelando únicamente al dogma que sostiene que “los privados hacen mejor las cosas que el Estado”, cuando –en realidad– entender los servicios sociales como un área de negocios es una tendencia inaugurada en la Constitución Política de 1980.

durante el período de cumplimiento de la condena y prosigue cuando la persona retorna a su vida en libertad.

Esta etapa, que incluye nivelación educacional, intervención psicosocial, capacitación e inserción laboral, además de actividades deportivas y culturales, busca incidir efectivamente en los factores individuales y sociales que mediaron para que una persona se haya involucrado en actividades delictuales. (Fuente: Página Trabajando por la Reinserción Social, del Ministerio de Justicia, año 2013).

¿Cómo se concreta? A través de un equipo multidisciplinario e intersectorial que contribuye a la inserción en distintos ámbitos —especialmente laboral— de las personas penadas por el sistema penal, acciones tales como la capacitación y la colocación en un puesto de trabajo.

Otros postulados refieren a la reinserción, como la acción de volver a integrar en la sociedad a una persona que estaba cumpliendo condena, un concepto penal. Reintegración o nueva adaptación de una persona en la sociedad, después de haber estado durante un tiempo al margen de ella.

La reinserción social, al parecer, desde la convocatoria del Ministerio de Justicia, sería la base de nuestro sistema penal, que busca no castigar al delincuente, sino ayudarlo a dejar los hábitos que lo llevaron a delinquir y brindarle ayuda para que se transforme en un ser humano inserto en el tejido de la sociedad. Para poder promover la readaptación del delincuente —se supone—, les otorga una formación integral que permita a éste alcanzar una vida honrada y digna en el momento de dejarlo en libertad (Minju, 2014).

No obstante, esta NO es una misión desarrollada de forma mancomunada, intersectorial/interministerialmente como debiera ser. Desde la década del 80 el sistema social de mercado se ha caracterizado por la expulsión. Por ende, intencionar la reinclusión ha estado radicado, en la práctica, en un solo servicio, que aspira a ofertar al condenado los espacios y oportunidades de resocialización, casi como un Estado en sí mismo, dotando de educación, formación laboral, salud y otras ofertas para poder propender a la inclusión social.

Gendarmería de Chile trabaja con personas que han transitado por caminos paralelos del sistema social, con quienes se aspira a co-contruir sujetos dotados de mayores herramientas y competencias prosociales, en un escenario de desigualdad social. En este escenario, la experiencia en los cuatro subsistemas definidos por la Institución se ha orientado básicamente a la prestación de servicios de forma reactiva y tardía, con un enfoque focalizado y limitado, en ausencia de una política penitenciaria que tenga un hilo conductor en el tránsito de los sujetos por los distintos subsistemas.

A continuación se exponen las estadísticas de la Página de Gendarmería de Chile sobre Población Atendida:

POBLACIÓN ATENDIDA AL 30.09.2014 POR SUBSISTEMA DE ATENCIÓN SEGÚN SEXO

TIPO DE POBLACIÓN	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	
Total de atendidos	109.520	13.494	123.014	100,00%
– Subsistema cerrado	40.098	3.292	43.390	35,27%
– Subsistema semiabierto	745	112	857	0,70%
– Subsistema abierto	44.088	7.022	51.110	41,55%
– Sistema pospenitenciario	24.589	3.068	27.657	22,48%

Fuente: Unidad de Estadística, Subdirección Técnica.

2. Subsistema cerrado

Respecto del modelo de trabajo implementado en este subsistema, quizá el intento más sólido por darle un cuerpo a la Intervención Penitenciaria se encuentra en las “Normas Técnicas de Intervención Psicosocial Penitenciaria 2008” desde la Subdirección Técnica, Depto. de Readaptación. En este documento se releva que “el sistema penitenciario debe ser eficiente, debiendo contribuir a la prevención de la delincuencia, y avanzar en la formulación de una política de apoyo a la reinserción social”. Se buscó, entonces, normar técnicamente la intervención que realizan las Áreas Técnicas de las Unidades penales con personas privadas de libertad con la finalidad de favorecer su reinserción social.

La necesidad de normar técnicamente obedece al alto nivel de dispersión de instrucciones específicas en materia de intervención por aquel entonces, a las deficientes capacitaciones con orientaciones criminológicas básicas, con preeminencia de aspectos psicológicos.

Desde la empírea, por un lado, la multiplicidad de “Programas Psicosociales”, sin un enfoque común, daban cuenta que, en el ámbito de la intervención penitenciaria, los matices daban cuenta de los operadores (profesionales) y sus características como profesional/personal. Por otro lado, el déficit histórico que nuestros profesionales han presentado en el levantamiento de evidencia empírica sin sistematizaciones, terminaron por direccionar los esfuerzos del nivel central en el planteamiento de un marco regulatorio técnico y definiciones conceptuales al alero de las normas vigentes.

En el contexto de la demanda ciudadana, y del interés del primer gobierno de Michelle Bachelet por avanzar en el mejoramiento de las condiciones de seguridad del país, la Presidenta de la República lanzó la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010, como principal instrumento de gestión para coordinar, focalizar

y temporalizar las acciones del Estado en la materia, las que se agrupan en los ejes de Institucionalidad, Información, Control y Sanción, Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social y Asistencia a Víctimas.

Aunque la Política Nacional de Seguridad Ciudadana del año 2004 ya había establecido la Reinserción de personas en conflicto con la Justicia como un tema relevante de trabajar para enfrentar problemas de delincuencia y violencia, es la Estrategia Nacional de Seguridad Pública el instrumento que eleva a la Rehabilitación y Reinserción Social a nivel de eje estratégico, con el objetivo de abordar integralmente el fenómeno delictual, generando iniciativas para cerrar el ciclo del delito mediante el desarrollo de habilidades y competencias en las personas que hayan sido condenadas, de modo que pueden desenvolverse normalmente en la sociedad tras el cumplimiento de la condena.

Es en este marco que Gendarmería comienza un proceso de especialización en el tratamiento de su población penal en el medio cerrado, sin antes hacer un exhaustivo proceso de revisión del quehacer institucional, en el marco de su misión. Hoy ya conocemos el resto de la historia: adopción de un modelo de intervención especializado en la disminución de factores de riesgo de reincidencia delictual y la adquisición progresiva de recursos personales prosociales.

Esta adopción teórica de un modelo único de intervención ha adolecido del fortalecimiento tanto en recursos humanos como de capacitación pertinente.

A continuación se exponen antecedentes del recurso humano destinado al tratamiento e intervención de la población penal en el medio cerrado, cifra otorgada por la Subdirección Técnica en mesa de trabajo Bipartita Gremios-Institución, en agosto de 2014.

3. Profesionales que conforman las duplas psicosociales y su relación con población atendida en el Subsistema Cerrado

Es necesario recalcar que no todos los profesionales atienden a las personas privadas de libertad. Además, al no existir una Política Penitenciaria de segmentación de dicha población, el trabajo desarrollado por los profesionales no tiene el impacto que se desea, agregándose además que los procesos de intervención están supeditados a aspectos administrativos y de escasez de infraestructura ad hoc para ellos.

PROFESIONAL	EXISTENCIA NACIONAL	Nº DE PENADOS A SU CARGO
Asistente Social	186	233
Psicólogo	125	347
Terapeuta	34	1.276

Fuente: Elaboración propia de la Comisión, en base a información entregada por SDT a Mesa Bipartita Gremios-Institución.

Ante la constatación de la escasez de recursos humanos, la SDT enuncia el proyecto de presupuesto 2015 en el Programa 02, donde se solicitaron recursos adicionales en el Programa de reinserción social para privados de libertad, para mejorar estándar de atención profesional en los recintos cerrados. Se está requiriendo un total de 159 profesionales a nivel nacional considerando la existencia y estándar de Establecimientos Penales concesionados⁸ que corresponde a:

PROFESIONAL	ESTÁNDAR
Asistente Social	1 profesional cada 200 internos
Psicólogo	1 profesional cada 240 internos
Terapeuta Ocupacional	1 profesional cada 500 internos
Profesor de Educación Física	1 profesional cada 1.000 internos
Monitor de Talleres	1 profesional cada 30 internos por taller

Sin embargo, pese a esta preocupación y requerimiento que plantea la SDT para el año 2015, resulta pertinente cuestionarse sobre las ratios que fijamos para efectos de “estándar ideal” de personas atendidas en el subsistema cerrado por profesional y bajo qué condiciones.

4. Subsistema abierto

Desde la creación de las Medidas Alternativas a la Reclusión en el año 1983, el énfasis de la intervención estaba en la inserción comunitaria de los delegados, apostando al trabajo principalmente de factores sociales. El año 2000 se implementa otro modelo de intervención denominada Modelo de Intervención Diferenciada, centrado en la teoría de sistemas, que también integraba elementos de contexto en el abordaje e intervención de la población penada. No obstante, si bien buscaba dotar de un lenguaje común y estrategias diferenciadas por delito, necesidad sentida por los profesionales que trabajaban en este ámbito, no tuvo un marco de implementación favorable, transformando el MID en una meta de incentivo colectivo, Modelo que no fue objeto de evaluación.

Con la modificación de la ley N° 18.216 en diciembre de 2013, se busca en un principio instalar el cambio de perspectiva de una medida alternativa, por una ahora denominada Pena Sustitutiva, instaurándose de manera casi inmediata otro Modelo distinto de intervención centrado en factores de riesgo. Así, se inicia el trabajo en el sistema abierto con el Modelo de Riesgo/Necesidad/Responsividad (RNR, Andrews y Bonta, 1990), el cual aparece sobrevalorado desde el debate iniciado

⁸ GENDARMERÍA DE CHILE, Normas Técnicas de Intervención Psicosocial Penitenciaria, (Santiago, 2008).

por la Fundación Paz Ciudadana, en el Consejo para la Reforma Penitenciaria (año 2009⁹). Dicho cuerpo teórico, alude al concepto de riesgo de reincidencia, donde los elementos de valoración del fenómeno de la delincuencia están sólo situados en los sujetos, excluyéndose otros modelos interpretativos e interventores con miradas más multifactoriales.

La imposición de este modelo, absolutamente basado en la evidencia comparada en países anglosajones y en régimen cerrado principalmente (aspecto altamente debatido por Comisiones de Adiptgen respecto de la adaptación de este modelo a la realidad chilena⁹), aspira a ejercer un mayor control de la ejecución de una Pena Sustitutiva. No obstante, los operadores de este control, conocidos como Delegados de Libertad Vigilada del Sistema Abierto, ya han develado las limitaciones en su intervención principalmente por el énfasis casi exclusivo en la motivación de cambio del sujeto, aspecto ampliamente debatido por otros teóricos del fenómeno de la delincuencia.

A continuación, se exponen las cifras entregadas por la Subdirección Técnica en misma mesa de trabajo Bipartita Gremios-Institución respecto de la dotación de personal profesional y administrativo a cargo de las Penas Sustitutivas.

5. Número de delegados por penado en libertad vigilada

Al 30 de junio de 2014, Gendarmería de Chile dispone de 489 *Delegados de Libertad Vigilada* (DLV) para atender en los 37 Centros de Reinserción Social en funcionamiento a un total de 10.011 penados. Lo anterior, implica que en promedio cada delegado asiste a 21 penados en Libertad Vigilada¹⁰, estándar que sólo se busca cumplir tras 31 años de aplicación de la ley N° 18.216.

Sin embargo, pese a que Gendarmería y el propio Ministro de Justicia han ensalzado la inversión realizada en la contratación de recurso humano para llevar a cabo la modificación de la ley N° 18.216, actual N° 20.603, no se explicitan las

⁹ Para más detalle, revisar Documentos de Mesas Técnicas 1 y 2, referentes a Informes Presentenciales en el contexto de la ley N° 20.603, y Análisis de LVA en este mismo escenario. Ambas mesas técnicas convocadas por Adiptgen Metropolitana.

¹⁰ Información entregada por DRSSA y se incluye en la Glosa 05 requerida a través de la Ley de Presupuesto 2014 correspondiente a la ley N° 20.713 del 18.12.2013. Glosa 05, señala que “*Semestralmente, el Ministerio de Justicia deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos el monto de gastos asociado a las medidas alternativas de la ley N° 18.216, el número de delegados encargados de fiscalizar las penas de libertad vigilada y el número promedio de condenados por delegado.* Tanto en la Libertad Vigilada como en la Libertad Vigilada Intensiva, las personas reciben las prestaciones de control, intervención y seguimiento por parte de profesionales (Delegados de Libertad Vigilada).

exigencias impuestas en el control actualmente, cuales son: más contactos cara a cara, llegando a una intensidad semanal; visitas domiciliarias más reiterativas, en sectores de alto contagio criminológico y riesgo de parte de los operativos de este sistema; exigencia de mayores gestiones con redes por ejemplo para el tratamiento de adicciones; y mayor presencia en audiencias.

Estos mayores requerimientos a la labor del Delegado de Libertad Vigilada pasan a ser una cifra “invisibilizada” al momento de analizar la carga de trabajo de los profesionales de los actuales 37 CRS del país. Para muestra un ejemplo: un profesional con 21 casos de mediano riesgo, equivale a 42 atenciones al mes sólo para efectos de la intervención individual en el CRS, no se contabilizan las visitas y otras actuaciones descritas.

6. Número de administrativos por usuarios para efectuar el control de Remisión Condicional de la Pena¹¹

PENADOS EN RCP-RC	ADMINISTRATIVOS RCP-RC
32.412	159

Cabe señalar que el control que se realiza en Remisión condicional es netamente administrativo, según lo mandata la propia ley. Según los datos anteriores, el promedio nacional de penados por administrativo es de 204, siendo el estándar actual de 200 a 1. Sin embargo, aun cuando la ley y normativa Técnica refieren un énfasis administrativo en la labor que se realiza en esta Pena Sustitutiva, la experiencia de los operadores ha develado que este segmento de la población del Subsistema Abierto evidencia igualmente requerimientos de intervención, dado que atiende delitos de igual connotación que en la Libertad Vigilada, y a veces con características de criminalidad y otras variables psicosociales que debieran ser atendidas.

Finalmente, cabe agregar que la SDT enfatiza que, con la automatización del control de esta pena, a través de la implementación de los tótem y funcionamiento del SIRS –sistema informático de apoyo–, se proyecta que la carga laboral hoy existente, disminuiría de manera considerable. No obstante, no se visibiliza hacia tribunales, principales demandantes de nuestro trabajo, que ambos sistemas (Tótem y SIRS) en el presente no funcionan, recargando la labor actual de los operadores del sistema.

¹¹ La cifra de penados en RCP y RC, a julio 2014, según última estadística institucional. El dato correspondiente al personal que trabaja en esta medida alternativa (RCP) y pena sustitutiva (RC), corresponde a junio de 2014.

7. Subsistema pos penitenciario

El nacimiento del Patronato Nacional de Reos se retrotrae al año 1943, con el D.S. N° 542, como una sección dependiente de Gendarmería de Chile, con personalidad jurídica propia, cuya estructura por ley le permitía trabajar con privados y públicos, tanto en su estructura organizacional como de financiamiento. Esta figura permitió una mejor distribución de recursos. Situación a la que puso término la anterior administración, mediante decreto que puso fin a los Patronatos Locales de Reos y creo la figura de los CAIS (Centro para el Apoyo y la Integración Social).

En esta área sólo desde el año 2001 con el Programa Hoy es Mi Tiempo se establece un primer referente de Intervención Postpenal, en ámbitos de intervención psicosocial, educacional y de apoyo laboral. Dicho programa se financia con recursos provenientes del Ministerio del Interior, pero en ejecución con usuarios de Gendarmería de Chile que se correspondían con personas en control penal (Libertad Condicional e Indulto Conmutativo) y control administrativo legal (D.L. N° 409). Ambas como facultades de administración penal y legal de Gendarmería, y con impactos y efectos de registro legal y prontuario para esas mismas personas (Registro de Antecedentes-Ministerio de Justicia).

Dichos programas avanzaron paulatinamente, estableciendo divisiones de intervención de acuerdo a los niveles de contaminación criminológica, durante los años 2007-2008, con el Programa de Intervención Psicosocial Individual (IPI).

Los que, sin recursos de Ministerio del Interior, y bajos recursos de Gendarmería, lograron trabajar con la población con alto contagio criminógeno. Desarrollando planes de intervención, colocación laboral, apoyo de iniciativas microempresariales, y derivaciones a tratamiento de consumidores de droga y apoyar proyectos educativos.

Estos modelos probados en condenados y usuarios de Gendarmería fueron posteriormente incorporando modelos de Programa del Ministerio del Interior, inicialmente PCL (Programa de Colocación Laboral) y posteriormente PRL (Programa de Reinserción Laboral). El que, con una importante cantidad de recursos económicos, y énfasis en resultados cuantitativos, se intervino a la población controlada por Gendarmería.

Este escenario se modificaría en el año 2015, en tanto esos Programas del Ministerio del interior, con personal honorario, pasarían a Gendarmería. Por otra parte, en la actualidad también se tiene la existencia de Programas de Reinserción comunales entre los que destacan el de los municipios de Estación Central, La Pintana, Peñalolén y una iniciativa del Departamento de Seguridad y Prevención de la Comuna de Cerro Navia. Donde Gendarmería ha prestado apoyo técnico en lineamientos de intervención.

Indicar finalmente que según la experiencia y el diagnóstico operativo profesional en estos programas de reinserción social, se ha planteado la idea de generar un circuito pospenitenciario, con períodos evaluables de intervención psicosocial individual de hasta cuatro años. Dependiendo del nivel de contaminación criminológica y el tiempo de cumplimiento efectivo de las distintas penas. En que también se detecta la necesidad de mejorar y profundizar la intervención del sector de penados controlados bajo la medida de libertad condicional, dado que se requiere contar con un mayor abanico de herramientas, ante los elementos de contagio criminógeno más exacerbados en esta población.

A continuación, se exponen cifras relacionadas con la población adscrita en particular al D.L. N° 409.

PERSONAS EN CONTROL	PORCENTAJE PRIMERIZOS.	PORCENTAJE REINCIDENTES.
	DOS AÑOS	CINCO AÑOS
11.999	48%	X
13.095	X	52%

Población adscrita al D.L. N° 409, de acuerdo a período de control. Total al 31 de diciembre de año 2013. Depto. Pospenitenciario.

AÑO	CIFRAS DE POBLACIÓN POSPENITENCIARIA
2010	23.365
2011	24.264
2012	25.091
2013	27.729

Población adscrita al D.L. N° 409, de acuerdo a período de control. Depto. Pospenitenciario diciembre 2013.

8. Datos actuales y resultados de niveles de reincidencia

Al hablar de las personas que cumplen condenas en el sistema penitenciario, es necesario no perder de vista que se trata de un proceso que se inicia en el Tribunal, momento desde el cual hay un tratamiento diferenciado en el que intervienen variables socioeconómicas y biosociales que inciden en las posibilidades de tratamiento que recibirá una vez condenado, condiciones de control y posible reinserción o reincidencia.

Los trabajadores penitenciarios sabemos que muchas de las personas que se encuentran reclusas no fueron intervenidas tempranamente en su infancia y adolescencia, develando la debilidad del Estado en materia social, teniendo que asumir Gendarmería de Chile la gestión de las necesidades sociales históricas que el individuo y su grupo familiar arrastra. De lo anterior se desprende que las personas atendidas en los distintos subsistemas de cumplimiento cuentan con perfiles distintos, siendo quienes cumplen pena efectiva quienes mayores necesidades presentan. Es necesario avanzar hacia metodologías diferenciadas, aunque estandarizadas, de medición de la reincidencia para grupos de personas que son distintas.

Los estudios de reincidencia publicados por distintos organismos en el país presentan importantes diferencias en su estimación, las que podrían explicarse debido a la metodología empleada y los tiempos de observación registrados, lo que llevaría a sobreestimar la tasa de reincidencia, incorporando en esta medición personas que permanecerían en calidad de imputado. Esta perspectiva de análisis de la reincidencia¹² ha sido criticada por algunos juristas, puesto que los sujetos formalizados por un presunto hecho delictivo pueden llegar a ser inocentes del delito imputado (Gendarmería de Chile, 2013).

La presentación de este tipo de estudios contribuye muchas veces a generar una alarma pública injustificada, suscitando análisis apresurados acerca de la ineficiencia de la institucionalidad encargada de esta labor, desconociendo en muchos casos las condiciones en las que los procesos de reinserción social se realizan.

De acuerdo al estudio publicado por Gendarmería de Chile (2013), en el que se define la reincidencia, desde la perspectiva jurídica, que hace alusión a las personas que han sido condenadas por un nuevo delito, tomando como referencia un período de 24 meses después del egreso del sistema penitenciario (2010), encontramos que *la reincidencia general alcanza un 20,78%*¹³.

Al desagregar la población reincidente por subsistemas de cumplimiento, es posible observar que el 13,79% proviene del sistema cerrado; el 6,81% de los reincidentes cumplió condena previa en el medio libre; sólo el 0,02% participó de los Centros de Educación y Trabajo, y el 0,17% estuvo sujeta al control del sistema postpenitenciario.

Los trabajadores penitenciarios han señalado públicamente y en repetidas ocasiones las carencias históricas del sistema penitenciario en medio de las cuales desarrollan su labor. En el caso de las unidades penales, el número de reclusos en

¹² FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA, La reincidencia en el sistema penitenciario chileno, (Santiago, 2012).

¹³ GENDARMERÍA DE CHILE, La reincidencia: Un desafío para la gestión del sistema penitenciario chileno y las políticas públicas. Estudio de reincidencia de individuos egresados del año 2010 (Santiago, 2013).

condiciones de hacinamiento hace imposible realizar una segmentación efectiva, que impida la adquisición de un repertorio delictual de las personas primerizas, incrementando con ello el riesgo de reincidencia. La oferta programática existente en las unidades penales tiene una cobertura mínima, permaneciendo la mayoría de personas reclusas sin participar de programas que les permitan mejorar su perfil laboral y educacional, lo que facilitaría su ingreso al mundo laboral al recuperar su libertad.

Estos datos confirman lo expuesto por expertos nacionales e internacionales en la materia, acerca de que las penas sustitutivas alternativas a la reclusión resultan a largo plazo menos gravosas y con tasas menores de reincidencia, al permitir que el individuo no pierda el vínculo con su familia, la comunidad y sociedad en general, incorporando por medio de un proceso de intervención social valores prosociales, que lo llevan a desistir en su trayectoria delictual.

Al revisar el presupuesto destinado al programa 02, de rehabilitación y reinserción social, ejecutado por Unidades penales, los Centros de Reinserción Social y Centros para el Apoyo y la Integración Social (CAIS)¹⁴, se advierte que éste apenas alcanza el 3,1%, del presupuesto general de la institución.

Es por tanto relevante mencionar que, a pesar del escaso apoyo entregado a esta área, y de las deficiencias persistentes del sistema en general, se logren tasas de reincidencia notoriamente bajas, especialmente en el medio libre. Si comparamos dichos resultados con los obtenidos por sistemas penitenciarios modernos y con mayores recursos, presentes en países industrializados¹⁵, observamos que, a pesar de la adversidad que acompaña nuestra labor, este esfuerzo arroja resultados positivos¹⁶. En este punto, es importante anotar que no se trata de una evaluación autocomplaciente, sino de una evaluación objetiva respecto a los recursos entregados y los resultados obtenidos. En el caso de la libertad vigilada, el proceso de intervención sistemático, gradual y continuo en el que se ha enmarcado la relación personalizada entre delegado y penado, sumado a los recursos proporcionados por el entorno familiar, comunitario e institucional, ha sido clave para mantener la baja tasa de recidiva en la medida.

En este escenario, es legítimo preguntarse si en lugar de avalar la creación de un nuevo servicio, con los costos económicos y administrativos que esto implica para el país, y para los trabajadores, no sería más oportuno y rentable dotar a

¹⁴ Ex Patronato Local de Reos.

¹⁵ DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA, Sistemas penitenciarios comparados, en *Revista Cárcel* N° 93 (2011), p. 13.

¹⁶ GENDARMERÍA DE CHILE, Anexo 3, comparación de reincidencia en distintos países (Santiago, 2013).

Gendarmería de Chile de los recursos que requiere para cumplir con la misión que le impone la Ley Orgánica que la regula.

IV. DIAGNÓSTICO GREMIAL RESPECTO DE ASPECTOS A MEJORAR

Desde el punto de vista operativo gremial las áreas a fortalecer para el cumplimiento del objetivo institucional mandatado por Ley respecto al logro de Reinserción Social en las personas controladas por Gendarmería de Chile son:

a. Construcción de una Política Penitenciaria definida, que considere las variables distintivas de la población de cada subsistema y que genere estrategias de trabajo transversales a todas las plantas integrantes de Gendarmería, con énfasis en la Reinserción Social. Lo anterior conlleva a exigir también mayor interconexión de los cuatro subsistemas tanto en las estrategias de intervención como en los énfasis.

b. Empleo: respecto a intermediación laboral existen antecedentes que indican un abandono de este ámbito. El que está en directa relación con políticas institucionales de reinserción social. Situación enunciada de forma oficial el año 2012, pero que no se ha traducido en cambios de esta política pública, según se indica en los medios de investigación del servicio “en el caso del sistema penitenciario implementó desde hace varios años un programa laboral para personas condenadas en los subsistemas cerrado, semiabierto, abierto y pospenitenciario. Característica fundamental de esta iniciativa institucional es la escasa oferta de cupos para atender la demanda de capacitación y trabajo de la población penal por la falta de recursos presupuestarios, la débil conexión con empresarios para la colocación laboral en empleo, la falta de acceso a capital semilla y asistencia técnica para insertar trabajadores independientes y la preparación en competencias laborales requeridas para ingresar al mercado laboral”. (Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, N° 17. Artículo N° 26. Año 2012).

c. Educación: vinculación con escuelas penales y readecuación de las relaciones establecidas entre Gendarmería con municipios y otras entidades de educación. Redefinición de objetivos y alcances de certificaciones laborales ampliando la formación de los penados hacia lo técnico-profesional. Transferencia de Escuelas Penales a Gendarmería de Chile, reevaluación de niveles de analfabetismo para personas en cumplimiento de condenas e implementación de planes y programas educativos que se adapten a las condiciones de la población controlada por Gendarmería. Revinculación con Programas de Bibliotecas.

d. Mayor inversión presupuestaria, considerando las variables de contexto que favorecen la inequidad (como modelo de libre mercado y el ranking de Chile en la OCDE).

e. Calidad en atención en salud: respecto de la incorporación de profesionales que pesquisen tratamiento de patologías. En un segundo lugar, reforzar y/o crear

las redes con servicios de salud estatales; en tercer lugar, resolver la situación ambigua de los técnicos paramédicos, quienes en el presente asumen el rol de todo el ciclo de atención de paciente, con los riesgos legales que ello conlleva.

f. Mayor énfasis en la capacitación de los funcionarios penitenciarios: un estudio comparativo de 71 servicios públicos, de la Ley de Presupuesto del sector público año 2009 evidenció que en Gendarmería se destina el 0,3% del presupuesto a la glosa Capacitación, ubicándose en el puesto N° 70 en cuanto al ingreso per cápita por funcionario para capacitación. Al hacer considerar el aumento de la dotación de funcionarios en la institución, este presupuesto se disminuye al 0,22%. Lo descrito vulnera aún más el mandato de las Normas de Naciones Unidas para el tratamiento de reclusos respecto de lo mandatado en el Art. 47 números 1 y 3 respecto de la Capacitación periódica y permanente¹⁷.

g. Mayor relación con Ministerios: Trabajo, Educación, Desarrollo Social, Sernam, Salud, Interior.

h. Énfasis en el cumplimiento y aplicación de lo establecido en ley para el fomento de políticas de reinserción social, con participación de actores público-privados y difusión de derechos con énfasis en lo municipal y/o gobierno local. De lo establecido en artículo N° 18 de la ley N° 18.216 y lo señalado en artículos 1°, 7° y 8° de decreto ley N° 409.

V. PROPUESTA

Desde la perspectiva del diagnóstico analizado anteriormente, podemos indicar que los aspectos enunciados se pondrían concentrar en las siguientes variables:

– Bajo impacto en las políticas de segregación al interior de las unidades cerradas.

– Baja inversión presupuestaria en los procesos de rehabilitación y reinserción.

– Ineficiencias en la operación de las modificaciones introducidas por la ley N° 20.603.

– Carencia de una política general penitenciaria, que tenga su representación en la estructura orgánica de la institución.

Analizados los datos expuestos, se puede determinar que la opción que genera mayor viabilidad de éxito para la implementación de una “nueva política de reinserción” es la diversificación y fortalecimiento de ésta desde Gendarmería de Chile y por ningún motivo la construcción de una nueva institucionalidad, la que generaría un desvío de recursos hacia áreas de soporte técnico-administrativo que el día de hoy están operando en esta organización. Junto con lo anterior, con la

¹⁷ En este tenor, se informa que el presupuesto para capacitación por glosa presupuestaria para el año 2015 asciende sólo a M\$ 164.132 (no incluye costos de viáticos, pasajes, alimentación y otros).

creación de un Servicio de Reinserción Social se instala un agente externo dentro de la Ejecución Pena, que aumenta aún más la inorganicidad de Gendarmería, y de la política penitenciaria del Estado

En ese contexto se propone relevar la función de reinserción y rehabilitación, dentro de la institución, por medio de la creación de la *Subdirección de Reinserción y Rehabilitación*, con la consiguiente modificación a los objetivos y orgánica institucional.

Sin embargo, una modificación estructural no resulta suficiente al momento de buscar mayores y mejores impactos por la aplicación de políticas de reinserción y rehabilitación. Se vuelve imprescindible, entonces, contar con modelos de intervención eficientes en cada uno de los subsistemas, con vasos comunicantes entre ellos, los cuales impacten de manera efectiva en el cambio conductual y social que se busca.

Ahora cabe hacerse la pregunta: ¿Por qué si teníamos modelos de intervención distintos, los resultados igualmente han sido positivos? ¿Y en qué subsistemas? ¿Por las características de la criminalidad? ¿Por los énfasis de la intervención de los propios operadores? ¿O por el tejido social? Si la perspectiva de la reinserción social no está internalizada en todos sus trabajadores, por la falta de una política penitenciaria claramente definida, ¿cómo se puede salvaguardar esta misión con la creación de otra institucionalidad?

1. De la Orgánica de Gendarmería

Se propone relevar la función de reinserción desde los fundamentos de la organización, generando modificaciones a su Ley Orgánica, *D.L. N° 2.850*, modificando por medio de ella tanto la Naturaleza y Objetivo del Servicio, como también su estructura organizacional.

a. De la naturaleza y objetivos

Artículo 1° (Modificación):

Gendarmería de Chile es un Servicio Público dependiente del Ministerio de Justicia, que tiene por finalidad rehabilitar, reinsertar, atender y vigilar a las personas que, por resolución de autoridades competentes, fueren detenidas o privadas de libertad y cumplir las demás funciones que le señale la ley.

Esta labor se extiende a aquellas personas que por motivo de una imputación se encuentran bajo la custodia de Gendarmería de Chile y quienes se acojan, de manera voluntaria, a un proceso de apoyo post penitenciario.

La actividad penitenciaria se desarrollará con pleno respeto a los derechos humanos y respetando las garantías sociales, lo anterior, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las sentencias judiciales.

Artículo 3° (Modificación):

Aplicar políticas de Rehabilitación y reinserción Social de las personas privadas de libertad, con penas cumplidas en el medio libre, en el sistema semiabierto y a aquellos egresados de alguno de estos sistemas; ejecutando acciones tendientes a eliminar su peligrosidad y reintegro al grupo social, coordinando a los otros servicios del estado e instancias pertinentes.

*b. De la estructura orgánica**Artículo 4° (Modificación) inciso 2°:*

La Dirección Nacional organizará su trabajo a través de la Subdirección de Administración y Finanzas, la Subdirección de Reinserción y Rehabilitación Social, la Subdirección Técnica, la Subdirección Operativa y la Escuela de Gendarmería de Chile Manuel Bulnes Prieto, en adelante Escuela de Gendarmería.

Artículo 7° A (Creación):

La Subdirección de Reinserción y Rehabilitación estará encargada de desarrollar los programas y proyectos institucionales destinados a ese fin.

Esta subdirección tendrá las siguientes funciones:

a) Desarrollar y gestionar las actividades de educación, trabajo, deportes, recreación, asistencia social-psicológica, sanitaria y religiosa y demás conducentes a la reinserción social de las personas atendidas en el sistema cerrado de los establecimientos penales y semiabierto con administración directa.

b) Ejercer el control y gestionar los programas de atención y asistencia de los condenados que gocen de medidas alternativas a la reclusión.

c) Gestionar los planes y programas de asistencia de las personas que, habiendo cumplido sus condenas, requieren de apoyo para su reinserción social.

d) Diseñar, supervisar y controlar técnicamente los programas y proyectos que se adjudiquen para el fortalecimiento de la reinserción social en los diferentes sistemas.

e) Coordinar las actuaciones de las otras subdirecciones dependientes de Gendarmería de Chile, con el propósito de propender al cumplimiento de los objetivos de rehabilitación y la reinserción social de los sentenciados.

f) Establecer las coordinaciones pertinentes con otros Servicios y entidades externas, para llevar a cabo los fines de la política de reinserción social en todos los subsistemas.

g) La Jefatura de esta Subdirección será asumida por el Subdirector de Reinserción y Rehabilitación quien será designado por el Director Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el título VI de la ley N° 19.882.

Artículo 8° (Modificación):

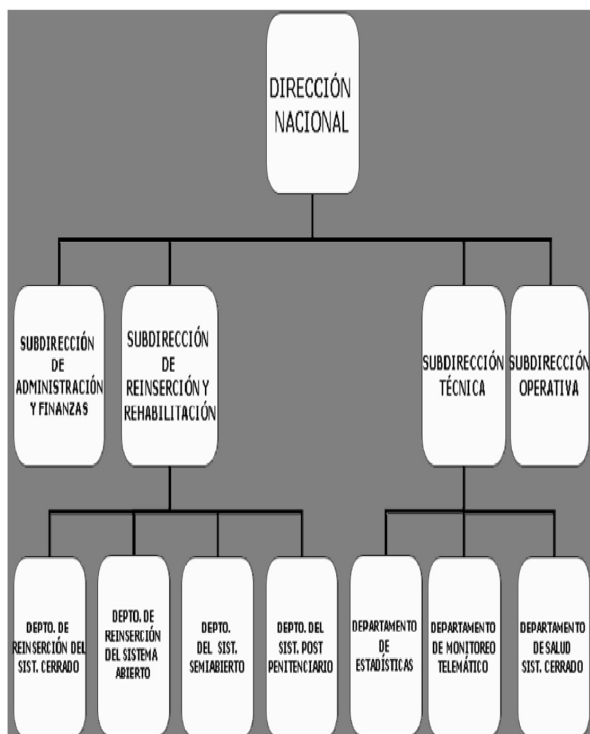
La Subdirección Técnica estará encargada de la supervisión superior de los organismos prestadores de servicios para Gendarmería en las unidades penales

concesionadas, así como la construcción de bases de datos estadísticos de la población penal, su análisis y publicación de resultados.

Esta subdirección tendrá las siguientes funciones:

- a) Derogado.
- b) Supervisar técnicamente los servicios que se prestan en los establecimientos concesionados.
- c) Derogado.
- d) Derogado.
- e) Derogado.
- f) Generar y mantener base de datos estadísticos de la población privada de libertad, en el subsistema semiabierto, población sujeta a una de las medidas establecidas en la ley N° 18.216 y su modificación, y la población del pospenitenciario, relativa a sus características socioeconómicas, el quebrantamiento de la pena, la reincidencia luego del cumplimiento de la condena, y todas aquellas que establezcan otras leyes y reglamentos.

Las modificaciones propuestas también generarán cambios en las dependencias de los departamentos que hoy existen en Gendarmería de Chile, observándose las siguientes variaciones:



VI. CONCLUSIONES

No es posible construir un Servicio Nacional de Reinserción Social fuera de Gendarmería de Chile. Y, por sobre todo, fuera del Estado. Dado que la función de Reinserción ya está radicada en Gendarmería de Chile, en la Ley Orgánica de Gendarmería y en su modificación en la ley N° 20.426, donde se señala que Gendarmería de Chile es un servicio público dependiente del Ministerio de Justicia, que tiene por finalidad *atender, vigilar y contribuir a la reinserción social* de las personas que, por resolución de autoridades competentes, fueren detenidas o privadas de libertad y cumplir demás funciones que le señale la ley.

Relevar que, de los cuatro subsistemas bajo control de Gendarmería de Chile, tres están en estrecha dependencia de control por parte de personal civil no uniformado, éstos son: Subsistema Semiabierto, Abierto y Pospenitenciario, correspondiente al 64,7%. Con un número superior a 123 mil personas atendidas. Cifra en aumento, con la aplicación del control de penas mixtas y el constante incremento de número para internos del sistema cerrado.