

**INFORME
ANUAL
SOBRE
DERECHOS
HUMANOS
EN CHILE
2014**

© Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2014
© Ediciones Universidad Diego Portales, 2014
ISBN: xxx-xxx-xxx-xxx-x

Editor general
Tomás Vial Solar
Edición
Sergio Missana

Diseño
Felicidad

Impreso en Chile por
Salesianos Impresores S.A.

Universidad Diego Portales
Dirección de Extensión y Publicaciones
Av. Manuel Rodríguez Sur 415
Teléfono (56-2) 676 2000
Santiago de Chile
www.ediciones.udp.cl



Licencia Creative Commons: Reconocimiento – No comercial – Compartir igual: Los artículos de este libro se distribuyen bajo una Licencia Creative Commons. Pueden ser reproducidos, distribuidos y exhibidos bajo la condición de reconocer a los autores / las autoras y mantener esta licencia para las obras derivadas.

Las opiniones, análisis, conclusiones o recomendaciones expresadas en los artículos corresponden a las y los autores.

**INFORME
ANUAL
SOBRE
DERECHOS
HUMANOS
EN CHILE
2014**

**CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
FACULTAD DE DERECHO • UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES**



**EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES**

INDICE

Presentación	09
1. ¿Una nueva medida de lo posible? Verdad, justicia, memoria y reparaciones pos-dictadura.	21
2. La huelga, un derecho fundamental.	63
3. Trabajadoras de casa particular: invisibilizadas y discriminadas.	109
4. Territorios indígenas y política pública de entrega de tierra en Chile.	157
5. Diligencia debida: proyectos de inversión, propiedad sobre los recursos naturales y consulta libre, previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas concernidos.	203
6. El impacto del sistema penitenciario en los derechos humanos: la percepción de las personas privadas de libertad.	245
7. Medio ambiente y derechos humanos: organismos genéticamente modificados y derechos del obtentor vegetal.	291
8. Derechos de los migrantes y refugiados.	333
9. Derecho a la salud mental: la infancia olvidada.	377
10. Derechos humanos de la infancia y adolescencia: política pública de protección de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.	417
11. El derecho a una educación inclusiva y de calidad para estudiantes en situación de discapacidad en Chile.	447

12. Homoparentalidad en Chile y derechos humanos. 477

Biografías autores Informe 2014 493

PRESENTACIÓN

El Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales presenta a la comunidad nacional su duodécimo *Informe Anual de Derechos Humanos*, relativo a los hechos ocurridos entre mediados de 2013 y mediados del presente año en diversos aspectos de los derechos humanos vigentes en Chile.

El *Informe*, que se elabora cada año, no pretende realizar un examen exhaustivo de en qué medida el Estado chileno cumple o no la totalidad de las obligaciones internacionales de derechos humanos, sino que tiene como propósito informar y analizar en profundidad, desde esa óptica, aspectos de nuestra vida social que consideremos de particular gravedad por su carácter estructural o que no han sido destacados con anterioridad, teniendo además en consideración las experiencias existentes dentro de la Facultad de Derecho de la UDP. De esta forma, el *Informe* se diferencia de otros estudios que poseen un carácter comprehensivo en materia de derechos humanos. Tampoco pretende este ser una publicación de carácter exclusivamente académico, que de cuenta en forma acabada de la literatura en un campo particular. Su vocación, desde su inicio, ha sido presentar, desde una perspectiva académica, sobre la base de un trabajo de investigación racionalmente fundado, una realidad social bajo la óptica de los derechos humanos, de modo que pueda ser fácilmente accesible para la comunidad nacional a la cual está dirigido. En la presente edición el *Informe* contiene 12 capítulos, los que se pasan a exponer sucintamente, junto con señalar algunas de las principales recomendaciones que en ellos se efectúan.

El *Informe* se inicia, como ha sido costumbre, con un capítulo titulado “¿Una nueva medida de lo posible? Verdad, justicia, memoria y reparaciones posdictadura”, a cargo de la investigadora Cath Collins y fruto del trabajo del Observatorio de Justicia Transicional (antes de Derechos Humanos) de la UDP, dirigido por la autora, relativo a las violaciones a los derechos humanos producidas durante la dictadura. Este capítulo permite efectuar comparaciones a través del tiempo en esta materia, y realiza un acucioso estudio de cómo se están llevando

a cabo los procesos penales producto de esas violaciones, mostrando que, en materia de verdad, justicia y de hacer efectivas las responsabilidades, aún falta un largo camino por recorrer, sin perjuicio de valorar positivamente los recientes anuncios del gobierno en esta materia. El capítulo sostiene asimismo que, aun en los casos excepcionales en que se han dictado sentencias definitivas con penas de cárcel efectiva, los beneficios otorgados a los presos representan con frecuencia una denegación de la escasa justicia aplicada. También se analiza la situación de las instituciones estatales relacionadas con la investigación y reparación, tales como el Instituto Médico Legal o la PDI, destacando los aspectos positivos y los problemas que se han dado en el transcurso del año. Respecto a estos diversos aspectos, la autora recomienda al Estado de Chile, entre otras cosas, la derogación o el dejar sin efecto la ley de Amnistía, el establecimiento de una instancia permanente de calificación de las víctimas y sobrevivientes de violaciones de DD.HH., y la provisión de asesoría y representación a las víctimas de tortura y prisión política.

Los derechos de los trabajadores y trabajadoras en Chile son el tema común de dos de los capítulos del *Informe 2014*. Los profesores César Toledo y Karla Varas, en el capítulo “La huelga, un derecho fundamental”, analizan acuciosamente—en relación a las normas internacionales—la actual normativa del Código del Trabajo respecto al derecho a la huelga, así como también la situación de los funcionarios públicos en esta materia. Los autores afirman que el panorama es bastante desolador, pues no solo existe una deuda en materia legislativa, sino también en el ámbito institucional y comunicacional, principalmente por la escasa y en algunos casos nula intervención del Estado para los efectos de dar una adecuada protección frente a los actos ejercidos por empleadores tendientes a mermar o anular el derecho de huelga, y por el tratamiento que recibe el ejercicio de este derecho por parte de los medios de comunicación social: resaltando situaciones puntuales de violencia invisibilizando el conflicto laboral de fondo que está detrás. Ante esta realidad, dos de las recomendaciones más relevantes son la de promover una reforma global a los Libros III y IV del Código del Trabajo y, con ello, a las normas que tratan sobre la huelga, teniendo como eje la libertad sindical en tanto derecho fundamental vital en toda democracia, por tratarse de una exigencia incumplida por el Estado de Chile, y consagrar el derecho de huelga dentro de las garantías contenidas en el artículo 19 de la Constitución Política, con alcance universal, admitiendo posibles restricciones o limitaciones en el caso de servicios esenciales, en el sentido estricto del término, de acuerdo a los estándares de la OIT.

La situación de las trabajadoras de casa particular (TCP) es el tema abordado por las investigadoras Lidia Casas y Helena Olea en el capítulo titulado “Trabajadoras de casa particular: Invisibilizadas y dis-

criminadas”. El propósito del capítulo es analizar la situación de las trabajadoras de casa particular en Chile a la luz de los estándares internacionales. En el análisis se consideran elementos fundamentales de la relación laboral de estas trabajadoras: contratación, salario, jornada laboral, dormitorio y alimentación, funciones o tareas, y violencia en el trabajo. Se aborda también la terminación de la relación laboral y la reclamación de derechos, ya sea en sede administrativa y judicial. Por último, se analizan los proyectos legislativos presentados y en discusión en el Congreso Nacional. En la investigación se aprecia también el importante aspecto migratorio que presenta hoy en Chile el trabajo doméstico. Las autoras concluyen que un régimen diferenciado en las condiciones laborales, de protección y reclamación de los derechos de las TCP, como el que existe hoy, perpetúa un subsidio de las más pobres y marginadas a quienes tienen más. Y que las actuales políticas migratorias facilitan el abuso. A fin de remediar estas graves violaciones a los derechos, las autoras recomiendan, entre otras cosas, garantizar la igualdad de derechos de las TCP con el resto de los trabajadores en lo relativo a la extensión de la jornada laboral, sin que medie un régimen de gradualidad, y diseñar y establecer un sistema que permita una efectiva fiscalización de parte de la Inspección del Trabajo de las condiciones de trabajo y habitación en que se desempeñan las TCP.

La problemática de los pueblos indígenas en Chile y el respeto de sus derechos humanos ha sido una constante de los diversos *Informes*. En este año se quiso analizar dos aspectos centrales de ella y que han sido además objeto de intenso debate público: la política de entrega de tierras y la exigencia de mecanismos de consulta libre, previa e informada respecto a los asuntos que afecten a los pueblos y comunidades indígenas en el contexto de proyectos de inversión en el norte de Chile.

La investigadora Antonia Rivas aborda el primer tema en el capítulo titulado “Territorios indígenas y política pública de entrega de tierra en Chile”. En él se analizan los estándares internacionales en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas, los derechos y mecanismos que contempla la legislación nacional al respecto, la política pública del Estado, las situaciones especiales de cada pueblo indígena, y los principales conflictos y puntos críticos asociados a las políticas de entrega de territorios. El estudio concluye afirmando que, lamentablemente, las propuestas elaboradas por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, así como las múltiples recomendaciones e informes formulados por diversos órganos internacionales para abordar esta situación, no han encontrado hasta ahora una real acogida en el Estado y la sociedad chilena. Junto con ello, las deficiencias de la legislación y en la política pública, en particular la operación deficiente del Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI y la demora en la titulación de las tierras fiscales, indican que se trata de una política pública fuertemen-

te expuesta a presiones políticas, poco transparente, que no permite un control sobre los recursos públicos invertidos ni sobre los procedimientos utilizados para la restitución de territorios reivindicados por los pueblos indígenas. Se señala también que se trata de una política pública fuertemente reactiva a los conflictos ocasionados por algunas comunidades indígenas, basada en criterios mercantiles, que no tiene un procedimiento estructurado y transparente que permita dar solución definitiva a los problemas territoriales de los pueblos indígenas. Y, junto con ello, la sostenida negativa a considerar la restitución de los territorios ancestrales y a contemplar mecanismos de solución que consideren dichos territorios no permite augurar una mejor relación de los pueblos indígenas con el Estado de Chile. A fin de avanzar en la solución de estas demandas, se recomienda generar un proceso participativo, impulsando un diálogo con las comunidades indígenas del país, especialmente con el pueblo mapuche, para establecer las demandas de territorios, las políticas públicas de restitución de territorios y recursos naturales; incrementar los presupuestos destinados al Fondo de Tierras de CONADI, de modo de agilizar la restitución a los pueblos indígenas de las tierras de propiedad legal y/o ancestral de las que han sido privados; y considerar la utilización de nuevos mecanismos como la expropiación por causa de interés público, con el fin de garantizar la celeridad y efectividad de la acción del Estado en la restitución de las tierras de ocupación ancestral de los pueblos indígenas.

La exigencia de una consulta previa, libre e informada (CLPI) respecto a los actos que son susceptibles de afectar directamente a los pueblos o comunidades indígenas es el tema desarrollado por los investigadores Alonso Barros y Judith Schönsteiner en el capítulo “Diligencia debida: Proyectos de inversión, propiedad sobre los recursos naturales y consulta libre, previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas concernidos”. El capítulo analiza, a la luz de la normativa internacional, especialmente del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), y los estándares para empresas en materia de derechos humanos, la CPLI en relación a proyectos de inversión mineros en Chile; revisa el cumplimiento por Chile de las obligaciones internacionales en los procesos de adopción del reglamento del SEIA (DS 40), así como en el proceso de la “Mesa de Consenso” que reglamentó (mediante el DS 66) la CPLI en reemplazo del Decreto 124 de MIDEPLAN; y evalúa en qué medida dichos reglamentos están conformes al derecho internacional y si le permiten a Chile sostener ante la comunidad de naciones que ha cumplido con sus obligaciones internacionales en la materia. Se concluye que, tanto los procesos de elaboración de esos instrumentos como en lo sustantivo no se satisfacen los estándares impuestos por el derecho internacional. Ante esto, se recomienda dar

prioridad a la adecuación a los estándares internacionales de la regulación sobre CPLI e inversiones; especialmente, que se obligue a la CPLI de *todos* los actos administrativos y legislativos susceptibles de afectar a los pueblos indígenas. Además, el capítulo analiza los estándares requeridos por parte de los inversionistas, especialmente en los casos que el Estado no cumple con su deber de garante de los derechos de los pueblos indígenas. En ese contexto, se recomienda que las empresas mineras debieran cumplir con los estándares internacionales aun en situaciones en las que el Estado no requiere la consulta, tales como el otorgamiento de concesiones, derechos de aguas, o exploraciones.

Para el Centro de Derechos Humanos y la Facultad de Derecho de la UDP ha sido una constante preocupación el análisis de la situación de nuestro sistema carcelario y las políticas criminales desde la perspectiva de los derechos humanos. Este *Informe* no es la excepción: en el trabajo de los investigadores Olga Espinoza, Fernando Martínez y Guillermo Sanhueza, “El impacto del sistema penitenciario en los derechos humanos: La percepción de las personas privadas de libertad”, se aborda la situación de los derechos humanos en el sistema penitenciario de Chile, a partir del análisis de la relación entre política penitenciaria y derechos humanos, durante el último lustro, desde la doble perspectiva de los estándares normativos internacionales y de la opinión de las personas privadas de libertad. De esta forma, se logra contrastar el marco jurídico y de política pública, con los datos obtenidos a través de una encuesta de auto reporte, para establecer algunas hipótesis y delinear conclusiones y recomendaciones. En lo central se concluye que en Chile los avances en materia penitenciaria aún distan de ordenarse en un diseño de política pública integral, capaz de traducirse en una mejor satisfacción de las necesidades de las personas privadas de libertad y, con ello, en un mayor ajuste a los estándares internacionales de derechos humanos. Se señala que persisten problemas graves, como la sobrepoblación y consecuente hacinamiento de los internos en una considerable cantidad de cárceles. La mantención de este problema revela una inadecuada política estatal en materia de infraestructura penitenciaria, pero, por sobre ello, la carencia de una política criminal dirigida a potenciar los sistemas semiabiertos (Centros de Educación y Trabajo) y abierto. A fin de remediar estas falencias, se recomienda, entre otras cosas, fortalecer y diversificar los mecanismos de control externo de la ejecución penal, potenciando el rol del Programa de Defensa Penitenciaria de la Defensoría Penal Pública, así como intensificar el control jurisdiccional e instalar el Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura; aumentar la inversión en mejorar la formación del personal institucional, tanto de oficiales como de suboficiales, así como del personal técnico. Ello incluye seguir incorporando transversalmente un enfoque de derechos humanos en la

formación de los gendarmes, avanzando hacia una mayor coherencia con la misión institucional (no solo de custodia, sino también de re-inserción) y hacia el desarrollo de perfiles de carrera diferenciados y oportunidades de formación permanente para su personal.

El análisis, desde una perspectiva de los derechos humanos, de los organismos genéticamente modificados (OGM) es el tema que aborda la investigadora Ignacia Mewes en su capítulo “Medio ambiente y derechos humanos: Organismos genéticamente modificados y derechos del obtentor vegetal”. En él se identifican y analizan los principales aspectos involucrados en el debate generado en torno a la utilización de organismos genéticamente modificados en la agricultura, y los riesgos socioeconómicos y ambientales que su empleo genera, así como las preocupaciones que surgen del consumo de este tipo de alimentos, incluyendo aquellos que contienen algún ingrediente o aditivo de esta naturaleza. Al respecto, el capítulo destaca la falta de transparencia que existió por años en nuestro país respecto de los cultivos transgénicos autorizados por el SAG, los pocos espacios de participación con que cuenta la ciudadanía, las carencias regulatorias e institucionales existentes en la materia, así como las dificultades que plantea para la conservación de nuestro patrimonio genético y para los derechos de los pequeños agricultores y comunidades indígenas la adhesión de Chile a la versión 91 del Convenio UPOV. A fin de remediar estas falencias, se recomienda, entre otras cosas, ratificar el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, dictar una Ley de Bases de Bioseguridad que sea fruto de un amplio consenso político y ciudadano, y dictar en el más breve plazo los reglamentos y resoluciones que están pendientes y que son necesarios para aplicar disposiciones legales relevantes en esta materia.

Una de las áreas más relevantes de la labor del Centro de Derecho Humanos de la UDP, manifestada en la existencia de una Clínica de Migrantes y Refugiados y en capítulos de *Informes* anteriores, es la realidad de migrantes y refugiados en Chile. En este año, el capítulo “Derechos de los migrantes y refugiados” fue elaborado por los investigadores Patricio Rojas y Víctor Hugo Lagos, los que realizan un diagnóstico de la situación actual de las personas migrantes y solicitantes de refugio que residen en el país, examinando, por una parte, las principales vulneraciones de derechos humanos producto de una normativa legal desactualizada y cómo se han abierto, estos últimos años, alternativas para la efectiva protección de estos derechos y, por otra parte, realizando un análisis acerca de la efectividad de la Ley 20.430, que establece disposiciones sobre refugiados en el país desde 2010. Se concluye, en base al tratamiento que los migrantes reciben por parte de la administración del Estado, que Chile necesita un cambio legislativo en la materia para responder al fenómeno migratorio actual. Chile

carece actualmente de una política migratoria clara y con un enfoque de derechos humanos, implementando soluciones parche que no han tenido una debida aplicación en los casos que lo ameriten. En materia de refugio, si bien la entrada en vigencia de la Ley 20.430 significó un gran avance en lo relativo a la temática y en general de la legislación relativa a los derechos humanos de las personas extranjeras en nuestro país, su aplicación, al menos hasta el 2013, no fue satisfactoria respecto a los estándares de derechos humanos, lo que provoca que Chile vulnere los instrumentos internacionales ratificados. En base a lo anterior, se recomienda que el Estado de Chile lleve a cabo un nuevo marco regulatorio en materia de migración, el que en su discusión y aprobación debe incorporar las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos y de los órganos de tratados; en materia de protección de refugiados, es necesario que elimine las prácticas arbitrarias que limitan el ejercicio pleno del derecho al asilo. Por último, se recomienda corregir las prácticas discriminatorias en frontera por parte de la PDI, en particular mejorando el monitoreo y la capacitación de los funcionarios.

En el *Informe 2013* se abordó una temática novedosa, al menos en Chile, en materia de derechos humanos: la salud mental como derecho humano. Este año, profundizando esta línea, las investigadoras Elisa Ansoleaga y Ester Valenzuela, en su capítulo titulado “Derecho a la salud mental: La infancia olvidada”, estudian cómo el Estado cumple sus obligaciones en esta materia particular. Para ello, el capítulo examina la situación relacionada con el estado de salud mental de niños, niñas y adolescentes (NNA) chilenos/as, analizando la oferta de programas públicos y las posibilidades de acceso a la promoción y a la atención en salud mental. Se concluye que los resultados son dramáticos y se constata la presencia de importantes inequidades sociales, que, mediante procesos de discriminación, impiden el acceso oportuno, equitativo y de calidad, vulnerando con ello los derechos de NNA. De esta forma, se afirma, el Estado está en deuda con un derecho que es fundamental para el desarrollo y ejercicio de otros derechos. A fin de remediar lo anterior, se recomienda, entre otras cosas, destinar más recursos para la prevención, promoción y atención en salud mental infanto juvenil de acuerdo con las características del sistema de salud del país y las necesidades de la infancia, evitando la discriminación social que hoy atraviesa la provisión de este servicio; elaborar una ley de protección integral de derechos de la infancia que incorpore dentro de su normativa la salud mental de NNA; y elaborar una política nacional de salud mental infanto-juvenil que establezca los recursos y mecanismos por los cuales se hacen efectivos y reclamables los derechos de NNA.

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes son también materia de preocupación del capítulo de las investigadoras Camila de la Maza

y María Paz Riveros, titulado “Derechos humanos de la infancia y adolescencia: Política pública de protección de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes”. Su estudio se enfoca en el sistema de protección de derechos de NNA en Chile, observando la política pública infanto juvenil, a través de las normas que la conforman y el modo de operar del sistema, preguntándose si estos han dado una respuesta acorde a las recomendaciones que distintos organismos de derechos humanos han formulado a Chile, de acuerdo a las obligaciones que el Estado ha contraído. Se focaliza también en la situación de aquellos NNA que se encuentran bajo el cuidado del sistema de residencias. De este estudio se concluye que el Estado actúa aún a partir de la doctrina de la situación irregular, luego de 24 años de ratificada la Convención de Derechos del Niño, no logrando adaptar sus normas y sus prácticas a la protección integral de derechos; que no existe intervención estatal integral y sistemática que mire a la infancia como un todo, habiendo una carencia de una institucionalidad que pueda formular y aplicar la política pública, lo que se manifiesta, entre otras cosas, en que el Estado no cuenta con estadísticas que le permitan conocer exhaustivamente la situación real de los NNA intervenidos. Y, en materia de residencias, se concluye que aquellos NNA que se encuentran bajo el cuidado del sistema de residencias, están en una situación de grave vulneración de derechos. La constatación de estas realidades fundamenta que se recomiende dictar una ley de promoción y protección integral de derechos, derogando la actual Ley de Menores; fortalecer institucionalidad infanto juvenil con mayores atribuciones y presupuesto para que pueda efectivamente articular la política pública y realizar un adecuado trabajo intersectorial que permita un abordaje integral de las necesidades de NNA. Y en cuanto al sistema residencial, se señala que es urgente que se trate efectivamente de una medida de última ratio y excepcional, y en consecuencia se apliquen causales claras y específicas que funden la medida de separación con la familia de origen, determinando plazos para internación y efectivo control de la judicatura sobre ellos.

Otro aspecto de los derechos de niños, niñas y adolescentes que aborda el presente *Informe* es la cuestión de cómo el sistema educativo integra la realidad de los estudiantes con discapacidad. Las investigadoras Pilar Muñoz y Liliana Ramos, en su trabajo “El derecho a una educación inclusiva y de calidad para estudiantes en situación de discapacidad en Chile”, analizan aspectos relativos a la implementación de la Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad (CDPCD) en Chile, particularmente en lo referido al derecho a la educación en el sistema escolar, en los niveles de educación básica y media. El informe muestra que, si bien en Chile se evidencian avances respecto de los desafíos educativos planteados por la Convención, existen vacíos

importantes que deben ser abordados para asegurar el acceso y permanencia de las personas en situación de discapacidad en sistemas escolares inclusivos y con foco en el aprendizaje de todos y todas. Estos vacíos se agudizan por la ausencia de disposiciones legales efectivas que aseguren los mandatos de la CDPcD en materia de educación y por la presencia de instrumentos legales que no se ajustan a su enfoque sobre discapacidad y educación inclusiva. Se afirma que la realidad chilena es la de un país que mantiene un sistema de educación segregado para NNA con discapacidad, el cual convive con un sistema escolar común que, en forma parcial y voluntaria, ofrece algunos espacios para que estudiantes con discapacidad puedan ser parte de él. Para ajustar esta realidad a las exigencias del derecho internacional de los derechos humanos, se recomienda, entre otras cosas, alinear los diversos instrumentos legales que brindan orientaciones sobre la inclusión de estudiantes con discapacidad a los planteamientos de la CDPcD. La Ley 20.422 debiera ser más robusta al establecer el derecho de los estudiantes con discapacidad a una educación básica y media inclusiva, que asegure la no discriminación por motivos de discapacidad; urge la creación de políticas que hagan valer los planteamientos de la CDPcD y de la Ley 20.422 en el ámbito educativo; y el Decreto 170 debiera reformularse, eliminando el enfoque clínico que lo sustenta, que asocia en forma directa las necesidades educativas especiales a la presencia de déficits o trastornos. También aparece como necesario instalar, en términos comunicacionales y de decisiones educativas, el enfoque de la educación inclusiva como un asunto que le compete a la educación general, en que la educación especial puede actuar colaborativamente, pero no como responsable.

Otra temática que ha sido constante en los *Informes* anteriores son los derechos de las personas LGTBI. En este año, los investigadores Juan José Álvarez y Tomás Vial, en el capítulo “Homoparentalidad en Chile y derechos humanos”, abordan cómo el Estado asegura el igual ejercicio de la parentalidad y maternidad en Chile, tanto en filiación y adopción como en procesos de fertilización asistida, de hombres y mujeres gay, lesbianas y trans. Se concluye que hoy la normativa chilena desconoce y niega ese derecho a esa parte de la población chilena, lo que constituye una infracción a los compromisos que Chile ha tomado con la comunidad internacional. Para remediar esta situación, se recomienda establecer, tanto en el proyecto de Acuerdo de Vida Pareja como en cualquier proyecto futuro de matrimonio igualitario, la igualdad de condiciones de parejas del mismo sexo con las heterosexuales en materia de cuidado y tuición de los hijos; la dictación de una ley que asegure a todas las personas un igual acceso a las técnicas de fertilización asistida, incluyendo a las personas LGTBI y a las parejas del mismo sexo; y modificar la ley de adopciones en el sentido expreso

de reconocer a las personas LGTBI como posibles adoptantes y, en el caso de parejas del mismo sexo, que su tratamiento sea igual al de las heterosexuales.

La publicación del *Informe de Derechos Humanos 2014* no hubiera sido posible sin el dedicado esfuerzo de los autores de los diversos capítulos que este contiene, así como el de numerosos ayudantes alumnos de la UDP. El Centro de Derechos Humanos quiere agradecerles a todos y a todas este esfuerzo mancomunado. Se agradece en particular a Susana Kuncar, periodista de la Facultad de Derecho, sin la cual el *Informe* no podría ser difundido, y el valioso trabajo de organización y apoyo prestado por Carmen Gloria Álvarez. También quisiéramos destacar el dedicado y acucioso trabajo de edición de Sergio Missana, que tendrá siempre algo que decirnos sobre nuestra forma de escribir y en ayudarnos a transmitir mejor nuestro análisis, y la generosa colaboración de los ayudantes Sebastián Latorre e Israel Meliqueo en este aspecto. Se agradece, finalmente, a Felipe Gana y Matías Rivas, de Ediciones UDP, por su valioso apoyo en la edición de este *Informe*, así como a la misma Universidad por apoyar económicamente su publicación.

Dr. Tomás Vial Solar
Editor General

Dra. Judith Schönsteiner
Directora del Centro de Derechos Humanos de la UDP

**EL IMPACTO DEL
SISTEMA
PENITENCIARIO EN
LOS DERECHOS
HUMANOS:
LA PERCEPCIÓN DE
LAS PERSONAS
PRIVADAS DE
LIBERTAD¹**

¹ Capítulo preparado por Olga Espinoza Mavila, Fernando Martínez Mercado y Guillermo Sanhueza Olivares.

SÍNTESIS

Este capítulo aborda la situación de los derechos humanos en el sistema penitenciario de Chile, a partir del análisis de la relación entre política penitenciaria y derechos humanos durante el último lustro, desde la doble perspectiva de los estándares normativos internacionales y de la opinión de las personas privadas de libertad. Se contrasta el marco jurídico y de política pública, con los datos obtenidos a través de una encuesta de autorreporte, para establecer algunas hipótesis y delinear conclusiones y recomendaciones.

PALABRAS CLAVE: Política penitenciaria, Derechos humanos, Estándares internacionales, Encuesta de percepción

INTRODUCCIÓN

En la primera parte de este trabajo se describen los elementos de política pública que han estado presentes en la acción del Ministerio de Justicia durante el último lustro en materia penitenciaria, con particular énfasis en las recomendaciones y diagnóstico formulados por el Consejo Para la Reforma Penitenciaria, en marzo de 2010. El trabajo de dicho Consejo se efectuó bajo convocatoria del Ministerio de Justicia, con la participación de diversos especialistas y con una perspectiva amplia, tanto en lo político como en lo técnico. A partir de ese marco, durante el período 2010-2013 las acciones desarrolladas por el Sector Justicia continuaron, en medida importante, las propuestas del Consejo. De ahí la importancia del análisis que se realiza en la primera parte del capítulo, cuyo propósito es aportar elementos para contribuir a determinar su impacto en los derechos humanos de las personas reclusas.

En la segunda parte se revisan los principales estándares internacionales sobre ciertos aspectos críticos de las prisiones, particularmente aquellos relacionados con las condiciones de habitabilidad de estas y su impacto en la vida de los internos. El objeto de seleccionar los referidos estándares dice relación con la posibilidad de analizarlos a la luz de los datos proporcionados por la *Primera encuesta de percepción de calidad de vida penitenciaria*, realizada durante 2013 por la Unidad de Derechos Humanos de Gendarmería de Chile, los que se encuentran publicados en su página institucional.

La importancia de dicha información salta a la vista, toda vez que se trata de un ejercicio inédito en Chile y que reviste toda la riqueza propia de las fuentes primarias. Sin perjuicio de ello, la elaboración de conclusiones, en la tercera parte y final del texto, toma en consideración la existencia de realidades distintas (al observar diferentes unidades penales, regiones y sistemas de administración) y no siempre comparables.

1. LA POLÍTICA PENITENCIARIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Durante el año 2009 el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) participó, junto con otras instituciones, en el Consejo Para la Reforma Penitenciaria convocado por el Ministerio de Justicia. En su informe final,² presentado en marzo de 2010, el Consejo entregó un diagnóstico sobre la situación del sistema penitenciario y propuestas para enfrentar los problemas detectados. Entre estos se mencionan el hacinamiento y la sobrepoblación, el aumento explosivo de la población penal, la insuficiente inversión en infraestructura, una estructura organizacional que privilegia el criterio de seguridad, una inadecuada oferta de reinserción, el aumento de presupuesto sin resultados demostrables, la falta de perspectiva intersectorial en la gestión institucional, problemas en la eliminación de antecedentes penales, falta de enfoque territorial en los programas postpenitenciarios, el aumento de penas privativas de libertad y el escaso control de la ejecución penal.

Parte importante de estos problemas resultan de la falta de una política criminal coordinada -a veces contradictoria- entre los distintos organismos del sector Justicia. Históricamente, puede encontrarse un ejemplo de ello en la utilización amplia de penas privativas de libertad por parte de los Tribunales de Justicia, a la vez que restrictiva del principio de progresividad por el lado del sistema penitenciario, con el consiguiente aumento de la población penal por sobre las plazas disponibles y el respectivo hacinamiento. Asimismo, la priorización del gasto en seguridad ha implicado menor inversión en infraestructura, así como en programas de reinserción y de soporte al egreso, estos últimos como principales instrumentos de prevención de la reincidencia criminal y de un eventual reingreso al sistema judicial y penitenciario.

Ante esto, el Consejo Para la Reforma Penitenciaria hizo siete propuestas que consistieron en fortalecer la institucionalidad del sistema penitenciario, el sistema alternativo a la privación de libertad y la oferta programática de reinserción social intra y post penitenciaria, racionalizar el uso de la privación de libertad, fomentar la existencia de controles externos de la ejecución penal y dar continuidad a las intervenciones realizadas en el sistema penal adolescente cuando se produce el paso al sistema adulto.³ Por su naturaleza, tales propuestas podían constituir un programa de trabajo en la perspectiva de una política penitenciaria integral, cuya vigencia en general se mantiene, sin perjuicio de los avances que se indicarán más adelante.

² Consejo Para la Reforma Penitenciaria, Ministerio de Justicia, *Recomendaciones para una nueva política penitenciaria*, Documento de trabajo, 2010.

³ Consejo Para la Reforma Penitenciaria, Ministerio de Justicia, *Recomendaciones para una nueva política penitenciaria*, Documento de trabajo, 2010, pág. 7 y ss.

Debido a que el diagnóstico del Consejo no estaba enfocado en la situación de los derechos humanos, no se aludió a la falta de respeto y garantía de los derechos a la vida e integridad física y psíquica, como parte de los problemas más importantes del sistema penitenciario. Al respecto, baste recordar que las denuncias por torturas y malos tratos tienen larga data. De hecho, existe amplio consenso en que el principal problema del sistema penitenciario, desde hace décadas, es la sobrepoblación y el consecuente hacinamiento. Sobre el particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que el hacinamiento puede ser constitutivo de tratos crueles, inhumanos o degradantes.⁴ El hacinamiento de los internos deteriora sus condiciones de vida, tanto en aspectos materiales como en la precariedad del respeto de sus derechos a la vida e integridad física y psíquica, disminuyendo a la vez sus posibilidades de acceder a beneficios penitenciarios y sus probabilidades de reintegrarse socialmente,⁵ debido a las dificultades que implica para la adecuada implementación de programas de reinserción social. En consecuencia, la finalidad de prevención especial positiva de la pena privativa de libertad, resulta disminuida o sencillamente no se cumple. Otro aspecto importante dice relación con el hecho de que, hasta hace poco tiempo, el régimen disciplinario ocupaba en forma prioritaria la sanción de aislamiento en celda solitaria. Por último, la inexistencia de una ley de ejecución penitenciaria vulnera el principio de legalidad al momento de aplicarse las sanciones, por cuanto la Constitución Política señala que las penas deberán ser aplicadas en la forma que indique una ley,⁶ en circunstancias que en Chile la fase de ejecución penal se encuentra normada solo por la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo.⁷

Las actuaciones del Ministerio de Justicia durante el período 2010-2013, indican que las propuestas del Consejo para la Reforma Penitenciaria contribuyeron en medida importante a delinear la política sectorial, traducida inicialmente en el Plan de 11 medidas,⁸ como un primer paso dirigido a mejorar las condiciones de habitabilidad, higiene, alimentación y seguridad en las cárceles, para luego confi-

4 CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. OEA/Ser.LV/II. Doc.64. Washington, 2011.

5 Así lo ha señalado la Fiscal Judicial de la Corte Suprema, Mónica Maldonado, en su informe al Senado del 1 de junio de 2009.

6 Constitución Política, Art. 19 N° 5 letra b).

7 Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (Decreto 518 de 1998).

8 Ministerio de Justicia. "Plan de 11 medidas". Las 11 medidas consistieron en: 1ª, colchones, frazadas, literas; 2ª, mejoras en la alimentación de condenados e imputados; 3ª, mejoramiento en materia sanitaria y sistema de luminarias; 4ª, aumento en las horas de desencierro; 5ª, cuidado y salud en situaciones de emergencia; 6ª, mejoras en registro corporal a internos; 7ª, mejoras al sistema de visitas; 8ª, fortalecimiento de asesoría espiritual; 9ª, mejorar condiciones de liberación; 10ª, potenciamiento centros de educación y trabajo (CET); y 11ª, seguridad al interior de los penales.

gurar -a partir del trabajo del Consejo de Política Penitenciaria,⁹ en el que participó el CESC y otras organizaciones especializadas en temas penitenciarios- lo que el Ministerio de Justicia denominó “Nueva Política Penitenciaria”.

En efecto, con anterioridad, desde el año 2000 al 2010, la principal política del Ministerio de Justicia en el ámbito de ejecución de penas había estado focalizada en la concesión de infraestructura penitenciaria, como forma de solucionar la sobrepoblación carcelaria. Sin embargo, el programa de infraestructura concesionada, ejecutado mediante un mandato suscrito el año 2000 entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Obras Públicas, presentó diversos problemas para su concreción, lo que ha llevado a que, hasta la fecha, no se complete la edificación de las cuatro etapas consideradas en el programa original. En definitiva, la política de concesiones no llegó a constituir la solución esperada para el problema de sobrepoblación carcelaria, dentro de los plazos previstos.

Dada la importancia del problema del hacinamiento, entre 2010 y 2013 se decidió impulsar un conjunto de otras medidas para descongestionar las cárceles, entre ellas el mayor uso del indulto conmutativo, para lo cual se dictó en mayo de 2012 la Ley 20.588 con el objeto de aplicar la conmutación a condenados de baja peligrosidad y el extrañamiento a extranjeros condenados, así como el incremento de los beneficios intrapenitenciarios y de la libertad condicional. Así, respecto de beneficios intrapenitenciarios, cifras de Gendarmería de Chile muestran que, por ejemplo, en el CDP Santiago Sur aumentaron de 78 en el primer trimestre de 2012 a 168 en igual período de 2013; de 77 a 289 en el segundo trimestre de los mismos años; y de 143 a 287 en el tercer trimestre.¹⁰

Por otro lado, entre las adecuaciones normativas, la Ley 20.587 modificó el Decreto Ley 321 de 1925 sobre libertad condicional, disponiendo que ésta sea concedida por resolución de la Comisión de Libertad Condicional de la Corte de Apelaciones respectiva. Con ello se opta por la consideración de argumentos técnicos para decidir sobre el otorgamiento de este beneficio y se simplifica el trámite, al descartar la intervención de la autoridad política representada por el SEREMI de Justicia.¹¹ La misma ley estableció la pena alternativa de prestación de servicios en beneficio de la comunidad, en caso de no pago de la sanción de multa, evitando una posible privación de libertad ante tal incumplimiento.¹²

9 Convocado por el Ministerio de Justicia en 2013.

10 Ricardo Quintana, “Gestión Penitenciaria. Gendarmería de Chile. CDP Santiago Sur”. Primer Congreso Internacional de Derechos Humanos y Buenas Prácticas Penitenciarias, Gendarmería de Chile, Santiago, 2013.

11 Ley 20.587, Art. 1 N° 1) letra a) y ss.

12 Ley 20.587, Art. 2.

Adicionalmente, Gendarmería de Chile modificó la forma de cálculo de la cantidad de plazas existentes en el sistema carcelario, lo que, sumado a las medidas antes descritas, hizo que las cifras de sobrepoblación experimentaran una importante disminución. El 20 de marzo de 2013 se dictó la Resolución Exenta 2430 que estandarizó, a nivel nacional, una metodología para medir la “capacidad de diseño”¹³ de los establecimientos del sistema cerrado. El cálculo efectuado por Gendarmería de Chile, a partir de la redefinición de la capacidad de los recintos y la población penitenciaria existente, se tradujo en un “índice de uso de capacidad” que, al 31 de mayo de 2014, era de 113,7% a nivel nacional (118,2% en hombres y 77,2% en mujeres).¹⁴ Aunque dichos índices se encuentran bajo los estándares internacionales,¹⁵ que hablan de hacinamiento crítico cuando éste supera el 120%, en 7 cárceles de mujeres el índice es cercano o superior a 150%, entre ellas el Centro de Detención Preventiva (CDP) de Vallenar (143%), los Centros de Cumplimiento Penitenciario (CCP) de Los Andes (172%) y San Antonio (196%), el Centro Penitenciario Femenino (CPF) de Talca (211%) y el CCP de Chañaral (300%).¹⁶ Otro tanto sucede en 34 cárceles de hombres, destacando los CDP de Calama (193%) y Taltal (295%), el CCP de Copiapó (277%), el CDP de Ovalle (191%), los CCP de Los Andes (172%), San Antonio (197%), Limache (297%) y, CCP de Curicó (167%), y los CDP de Yungay (166%), Villarrica (164%) y Santiago Sur (202%).¹⁷

Pese a que estas cifras revelan que el problema del hacinamiento dista mucho de estar superado, el indicador global de prisionización en Chile ha disminuido ostensiblemente, registrándose un descenso sostenido de la tasa de presos por cien mil habitantes, desde 318 en el año 2008 a 267 en 2014.¹⁸ A su vez, en términos numéricos, durante el último lustro, la población penitenciaria en el sistema cerrado se ha mantenido o disminuido ligeramente, tal como muestra la Tabla N° 1, lo que modifica la tendencia registrada en los 20 años anteriores.

13 Resolución Exenta 4247, de 10 de mayo de 2013.

14 [http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/indice_plazas\(may\).pdf](http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/indice_plazas(may).pdf)

15 Al respecto, ver Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes. Informe (92) 3 [EN], Second General Report, 13 de abril de 1992.

16 [http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/indice_plazas\(may\).pdf](http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/indice_plazas(may).pdf)

17 A modo de comparación, en el año 2009 el informe para la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República, realizado por la Fiscal Judicial de la Corte Suprema, Mónica Maldonado, indicó que algunos de los centros con mayor sobrepoblación eran: Centro de Detención Preventiva Santiago Sur (111%), Centro de Cumplimiento Penitenciario de Arica (97%), Centro Penitenciario de Antofagasta (167%), Centro de Detención Preventiva de Puente Alto (131%), Centro Penitenciario Femenino de Santiago (101%), Centro Penitenciario de Buin (600%), Centro Penitenciario de Valparaíso (141%), Centro Penitenciario de San Antonio (145%), Centro de Detención Preventiva de San Miguel (108%), Centro Penitenciario de Concepción (110%), Centro de Detención Preventiva de Lebu (306%), Centro de Detención Preventiva de Quillota (130%) y Centro de Cumplimiento Penitenciario de Coronel (95%).

18 International Centre for Prison Studies (ICPS), World Prison Brief (CIEP Extracto del Mundo de la Prisión).

Tabla 1: **Población penitenciaria en Chile (al 31 de mayo de 2014)**

Tipo de población	Hombres	Mujeres	Total	%
Total de atendidos	107.725	13.393	121.118	100
Subsistema cerrado	39.654	3.197	42.851	35,38
Subsistema semiabierto	630	99	729	0,60
Subsistema abierto	43.149	7.071	50.220	41,46
Subsistema postpenitenciario	24.292	3.026	27.318	22,55

Fuente: Gendarmería de Chile, <http://www.gendarmeria.gob.cl/>

No obstante esta tendencia, la sobrepoblación y el consecuente hacinamiento siguen siendo identificados como los problemas más acuciantes del sistema carcelario chileno, particularmente porque, respecto de los internos, inciden al menos en las condiciones de habitabilidad, violencia delictiva y posibilidades de reinserción social. Aun cuando se trata de un problema que también afecta a los funcionarios penitenciarios, toda vez que deteriora seriamente sus condiciones de trabajo, tanto en aspectos físicos como psicológicos, solo se dispone de datos respecto de la población penitenciaria. En relación a esta última, el hacinamiento afecta tanto a condenados (en CCP) como a detenidos (en CDP).

Como una forma de prevenir las violaciones de derechos humanos y la violencia delictiva que se produce en las cárceles, el Consejo para la Reforma Penitenciaria recomendó “Fortalecer el sistema alternativo a la privación de libertad”,¹⁹ ya sea que dicha privación emane de condenas o de medidas cautelares.²⁰ En esta línea, el año 2012 se dictó la Ley 20.603 que amplió el catálogo de medidas contenido en la Ley 18.216 de 1983, introduciendo nuevas sanciones con carácter de penas sustitutivas y el monitoreo telemático de algunas de éstas, como medio de control de las mismas.²¹ Las modificaciones a la Ley 18.216 debían entrar en vigencia a partir del 28 de diciembre de 2013, contemplando-

¹⁹ Consejo Para la Reforma Penitenciaria, Ministerio de Justicia, *Recomendaciones para una nueva política penitenciaria*, 2010, p. 15.

²⁰ *Ibid.*, p. 19.

²¹ *Ibid.*, p. 20.

se una implementación gradual de las penas controladas por medios telemáticos (reclusión parcial, libertad vigilada intensiva y pena mixta). Así, en el primer año de vigencia de la nueva ley, estaba prevista la aplicación de la reclusión parcial y de la libertad vigilada intensiva en condenas desde 4 a 5 años de presidio; para el segundo año se ampliaba la libertad vigilada intensiva a todas aquellas condenas desde 541 días de prisión; y para el tercer año la ley disponía la aplicación total del sistema, incluyendo la pena mixta. Sin embargo, problemas en la licitación y puesta en marcha del sistema de monitoreo telemático retrasaron el cronograma de implementación gradual. Como consecuencia, en junio de 2014, Gendarmería de Chile finalizó un período de pruebas del sistema de monitoreo electrónico y remitió los antecedentes al Ministro de Justicia, el cual los envió, a su vez, al Consejo de Defensa del Estado.²² Finalmente en agosto de 2014, se informó la disponibilidad del sistema, pero solo para el control de la pena de reclusión parcial.

No obstante, desde comienzos de 2014, el Poder Judicial aplicó aquellas penas sustitutivas que no requerían monitoreo telemático o que admitían una modalidad distinta de control. Según cifras de Gendarmería de Chile, hasta el 1º de agosto de 2014, los tribunales habían impuesto la pena de prestación de servicios en beneficio de la comunidad en 1.414 casos. Por otro lado, para aplicar reclusión parcial, en su modalidad de reclusión domiciliaria nocturna, al menos un juzgado de garantía estableció un protocolo con Carabineros de Chile, a efectos de generar un sistema de control “aleatorio”, sobre la base de una determinada cantidad de visitas semanales. Hasta abril de 2014, fuentes judiciales²³ señalaban que, si bien se habían detectado incumplimientos de penas sustitutivas, este era menor que el incumplimiento que se verifica en medidas cautelares y que, en el caso de la reclusión domiciliaria nocturna, la proporción de condenados que no llegaba a dormir en su domicilio era similar a la que, antes de la modificación de la ley, no acudía a cumplir la medida alternativa de reclusión nocturna, contemplada en la Ley 18.216 antes de su modificación.

Como una forma de enfrentar “la serie de problemas relativos tanto al encierro como al medio libre”, el Consejo para la Reforma Penitenciaria había recomendado “potenciar la perspectiva de reinserción”, a través de una “política integral” en esta materia.²⁴ En relación a ello, la “Nueva Política Penitenciaria”²⁵ impulsada en el período 2010-2013, buscó plasmar “un nuevo enfoque de los procesos de reinserción e intervención”, a través de la reformulación de los progra-

²² Radio Cooperativa: “Gendarmería acude al CDE para definir licitaciones de brazaletes electrónicos”, 7 de julio de 2014.

²³ Juzgado de Garantía de la Región Metropolitana.

²⁴ Consejo Para la Reforma Penitenciaria, op. cit. p. 7.

²⁵ Ministerio de Justicia, *Balance y desafíos de la Nueva Política Penitenciaria*, Santiago, 2014.

mas de reinserción y de la implementación de las modificaciones a la Ley 18.216.²⁶ Entre las principales acciones desarrolladas en dicho lapso, se continuó la implementación y expansión del ‘Programa de Reinserción Social de Personas Condenadas por Infracción a la Ley Penal’, dirigido por el Ministerio del Interior,²⁷ en base a los principios de riesgo, necesidad y capacidad de respuesta (conocido como RNR, por sus siglas en inglés) que conforman un modelo de evaluación y tratamiento de infractores de ley que prioriza la intervención en personas privadas de libertad con alto a mediano riesgo delictivo.²⁸ Adicionalmente, se formuló un nuevo modelo de intervención para las penas de libertad vigilada y libertad vigilada intensiva en el contexto del subsistema abierto.²⁹

Finalmente, la formulación de una “política penitenciaria en el contexto de los derechos humanos”³⁰ condujo, en lo orgánico institucional, a la creación de la Unidad de Derechos Humanos,³¹ bajo dependencia de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile. A esta Unidad correspondió impulsar diversas acciones de capacitación y monitoreo interno del cumplimiento de los principales estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, así como la realización de la Primera encuesta de percepción de calidad de vida penitenciaria, aplicada en la mayoría de las cárceles del país a más de 2.000 personas privadas de libertad. En lo que concierne a régimen disciplinario, a partir del trabajo promovido por esta Unidad se realizaron importantes modificaciones a la política de aplicación de sanciones. Por ejemplo, habida cuenta de que la sanción más utilizada era el aislamiento o internación en celda solitaria y que, en algunos recintos, este tipo de castigo se aplicaba a todas las infracciones

26 *Ibíd.*, p. 59.

27 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Manual de Procedimientos Programa de Reinserción Laboral*, 2013.

28 El concepto de “riesgo” refiere que la conducta criminal puede predecirse confiablemente a través de estrategias de medición basadas en evidencia (instrumentos de evaluación debidamente validados), y que en relación a esto, la reincidencia delictiva podría reducirse si el nivel de tratamiento que se entrega es proporcional al riesgo de reincidencia de cada persona. El concepto de “necesidad” indica que el tratamiento penal debe estar orientado hacia las ‘necesidades criminógenas’ de los individuos, cuya modificación deberá ser comprendida como objetivos intermedios del tratamiento. La “capacidad de respuesta” establece que el tratamiento debe adaptarse a las características de los sujetos, considerando tanto las fortalezas como las debilidades de los factores bio-psicosociales que podrían facilitar u obstaculizar su proceso de cambio. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) y Fundación Paz Ciudadana, *Estudio de diagnóstico y propuesta de rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile, Volumen II: Propuesta de rediseño e implementación del Departamento Postpenitenciario*, Santiago, Ministerio de Justicia, División de Reinserción Social, informe de investigación, 2014, pag.45-46.

29 Gendarmería de Chile, *Normas técnicas de Libertad vigilada y Libertad vigilada intensiva*, 2013.

30 Ministerio de Justicia *Balace y desafíos de la Nueva Política Penitenciaria*, 2014, p. 83.

31 Creada por Resolución Exenta 5712, de 11 de junio de 2012.

—como ocurría en el CDP Santiago Sur en octubre de 2012—,³² Gendarmería de Chile dictó la Resolución Exenta 4247, de 10 de mayo de 2013, que determinó criterios de excepcionalidad para su imposición. Como resultado de esta, la aplicación de celda solitaria disminuyó de 80% de los casos a nivel nacional, en diciembre de 2012, a 28% en septiembre de 2013.³³ ³⁴ De esta forma, la sanción más utilizada en septiembre de 2013 pasó a ser la privación de visitas (poco más del 60%). Durante el primer semestre de 2014 la Unidad de Derechos Humanos pasó a depender de la Dirección Nacional de Gendarmería de Chile, después de lo cual se ha observado una menor actividad en esta materia, al tiempo que se han recibido informaciones que señalan que nuevamente se estaría utilizando la celda solitaria como castigo, en algunos recintos en los que se había dejado de usar.

En suma, los problemas de hacinamiento siguen afectando los derechos de los presos en una cantidad importante de recintos carcelarios. Asimismo, las modificaciones introducidas a la Ley 18.216 continúan pendientes de plena aplicación, por lo que debe entenderse que el proceso de fortalecimiento del sistema abierto sigue en desarrollo. Asimismo, en el Consejo de Nueva Política Penitenciaria se trabajó un nuevo Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, el cual moderniza los conceptos bajo los cuales se organiza el régimen disciplinario, pero esta propuesta de nuevo Reglamento no ha sido sancionada.

2. LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS CÁRCELES

En esta sección se presentan los principales resultados de la *Primera encuesta de percepción de calidad de vida penitenciaria*, realizada por la Unidad de Derechos Humanos de Gendarmería de Chile.³⁵ La importancia de la encuesta radica en que se trata de un esfuerzo pionero en el país, a través del cual se da cuenta de una metodología de auto observación del sistema penitenciario.

Antes de la descripción de los resultados de la encuesta y con el objeto de proporcionar un marco normativo para su análisis, se da cuenta de los principales estándares internacionales de derechos humanos aplicables en la materia. Como se sabe, Chile ha suscrito la mayoría de

³² Ricardo Quintana, “Gestión Penitenciaria. Gendarmería de Chile. CDP Santiago Sur”, Primer Congreso Internacional de Derechos Humanos y Buenas Prácticas Penitenciarias, 2013.

³³ Alejandro Arévalo, “Avances y desafíos en el marco de los derechos humanos”, Primer Congreso Internacional de Derechos Humanos y Buenas Prácticas Penitenciarias, 2013.

³⁴ Christian Alveal y otros, “Implementación de políticas penitenciarias”, Primer Congreso Internacional de Derechos Humanos y Buenas Prácticas Penitenciarias, 2013.

³⁵ La Unidad de Derechos Humanos de Gendarmería de Chile fue creada en 2012 con la finalidad de promover una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos al interior de la institución. Con el cambio de gobierno la estructura de la Unidad fue modificada, pasando a depender directamente del Director Nacional, por Resolución Exenta N° 2825, del 17 de marzo de 2014.

tratados, tanto de envergadura universal (en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas) como regional (en la Organización de Estados Americanos), que resguardan los derechos humanos, los que también son aplicables para aquellas personas que se encuentran privadas de libertad. Junto a los tratados internacionales ratificados por el país,³⁶ existe una serie de instrumentos internacionales de naturaleza jurídica no convencional, que también forman parte del marco de protección de los derechos humanos, cuyo propósito es resguardar derechos en ámbitos más específicos, como la privación de libertad. Entre estas normas se puede identificar las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos,³⁷ los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos,³⁸ el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquiera Forma de Detención o Prisión,³⁹ y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.⁴⁰

Un instrumento del ámbito penitenciario de más reciente definición son las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, también conocidas como Reglas de Bangkok.⁴¹ Diversos antecedentes⁴² apoyaron el interés de la comunidad internacional en elaborar un conjunto de normas que adaptasen los principios establecidos en las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y en las Reglas Mínimas de Naciones Unidas sobre medidas no privativas de libertad (conocidas como Reglas de Tokio), con una focalización en la situación de las mujeres privadas de libertad. Esta preocupación se ha basado en el reconocimiento de las mujeres como un grupo vulnerable que posee necesidades específicas, el que muchas veces ha estado ausente o invisibilizado en las políticas públicas destinadas a regular el sistema criminal y penitenciario.⁴³

36 Como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales o la Convención Americana de Derechos Humanos. En materia de tortura se puede identificar la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución 39/46, del 10 de diciembre de 1984, y su protocolo facultativo, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

37 Adoptadas por el Primer Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955.

38 Adoptados y proclamados por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 45/111, del 14 de diciembre de 1990.

39 Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 43/173, del 9 de diciembre de 1988.

40 CIDH, Resolución 01/08.

41 Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 65/229 del 21 de diciembre de 2010.

42 *Ibid.*, Observaciones preliminares.

43 A ello se suma la constatación generalizada del considerable aumento del número de mujeres privadas de libertad en las últimas décadas, adquiriendo importancia y urgencia la necesidad de entregar más claridad a las consideraciones relativas al tratamiento de este grupo, más aun si los delitos por los que se les sanciona con mayor frecuencia (hurtos y tráfico de drogas) no suelen constituir un riesgo para la sociedad. En Olga Espinoza, Diego Piñol y Fernando Sala-

Para materializar esta norma, se produjo un conjunto de declaraciones y resoluciones⁴⁴ que alimentaron lo que hoy se presenta como Reglas de Bangkok. Estas son complementarias a las Reglas Mínimas sobre tratamiento de los reclusos y a las Reglas de Tokio, y buscan aclarar las disposiciones contenidas en las normas indicadas, así como regular aspectos nuevos que no son abordados en ellas, para mejorar la situación de las mujeres, sus hijos y sus comunidades.

2.1. Metodología de la encuesta

La encuesta, aplicada entre abril y septiembre de 2013 en 75 cárceles del país,⁴⁵ fue contestada por 2.093 personas privadas de libertad –695 mujeres y 1.398 hombres–, con una tasa de respuesta de 79% y más de 2.000 encuestas válidas para la mayoría de las preguntas. El instrumento fue aplicado en bibliotecas, salas de clases, capillas, oficinas administrativas, patios y varios otros lugares dentro de cada unidad penal (el único requisito era que hubiese espacio suficiente para resguardar la privacidad). Durante la aplicación del cuestionario, nunca hubo funcionarios uniformados presentes, a fin de minimizar sesgos. La encuesta fue anónima y confidencial (los identificadores fueron removidos para proteger a los encuestados). El método para llenar el cuestionario fue autorreporte, con asistencia del investigador para el caso de reclusos(as) que no sabían leer o escribir.⁴⁶

Los datos generados a partir de esta encuesta constituyen una contribución empírica sobre el estado de deterioro del sistema carcelario y la necesidad de avanzar hacia el mejoramiento del mismo, especificando los aspectos a nivel nacional, regional y local que requieren soluciones de mayor urgencia.

La encuesta incluyó preguntas sobre distintos ámbitos de la vida carcelaria. Así, se consultó la percepción de internos e internas respecto a condiciones de vida e infraestructura, trato y relaciones interpersonales (maltrato de otros internos y de funcionarios), acceso a programas de reinserción, confinamiento solitario, torturas, allanamientos, patrones de visitas y trato hacia ellas, accesibilidad y cali-

manca. *Demandas y características de capacitación laboral que fomente una reinserción social, laboral y familiar en mujeres privadas de libertad en cárceles chilenas*. Santiago, Sernam, 2014.

⁴⁴ Desde 1980, en los diversos Congresos de Naciones Unidas sobre Prevención del Crimen y Tratamiento del delincuente, se han elaborado resoluciones sobre las necesidades específicas de las mujeres y sobre la urgencia de erradicar la violencia contra las mujeres presas.

⁴⁵ Las cárceles no incluidas fueron: Limache (problemas logísticos), Cochrane y Chile Chico (por razones geográficas), Santiago I (por la naturaleza de su población en tránsito), Cárcel de Alta Seguridad CAS (por el perfil de reclusos que alberga, muy distinto al común de la población penal del país), Cordillera (cerrado por decisión administrativa poco antes de la realización de la encuesta) y Punta Peuco (condiciones y población penal distinta al común del país).

⁴⁶ Los datos presentados en este *Informe* se encuentran tanto publicados en la página web de Gendarmería como en manos de los autores de éste capítulo uno de los cuales participó en la confección y desarrollo de la encuesta.

dad de la atención de salud, y modificaciones al funcionamiento de la cárcel donde actualmente se encuentran.

En el presente informe se presentan datos desagregados a nivel regional para varias de las dimensiones incluidas en el cuestionario. También se presentan algunas variaciones por género y por tipo de cárcel (concesionadas y tradicionales).

Es importante destacar que, como generalmente ocurre en estudios sociales, los promedios siempre esconden variaciones importantes y este trabajo no fue la excepción. Se debe tener en mente que, para cada dimensión e indicador, pueden existir importantes variaciones por género, tipo de cárcel, región y establecimiento, por lo que deben evitarse las generalizaciones.

2.2. Problemas de infraestructura y hacinamiento

2.2.1. Los estándares internacionales

“Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”.⁴⁷ Las personas privadas de libertad serán tratadas con el respecto debido a la dignidad inherente al ser humano.⁴⁸ Este derecho no puede ser suspendido en casos de guerra, peligro público u otras amenazas a la independencia o seguridad de los Estados partes.⁴⁹ Los “Estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones de detención que sean tan pobres que no respeten la dignidad inherente al ser humano”.⁵⁰

En cuanto al hacinamiento, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (en adelante, CPT) indica que “una prisión sobrepoblada se caracteriza por un alojamiento antihigiénico y restringido, con falta de privacidad aun para realizar actividades básicas tales como el uso de las [instalaciones] sanitarias, reducidas actividades fuera de la celda [...], servicios de salud sobrecargados, aumento de tensión en el ambiente y, por consiguiente, más violencia entre prisioneros y el personal penitenciario”. En esa misma línea, el CPT estableció que una celda debería tener aproximadamente 7 metros cuadrados por cada interno.⁵¹

En términos generales, los espacios destinados a los reclusos, especialmente los que se destinan al alojamiento nocturno, “deberán

47 La integridad personal se encuentra protegida tanto en los instrumentos del sistema universal como en los del sistema interamericano de derechos humanos. Ver Convención Interamericana de Derechos Humanos, art. 5 numeral 1.

48 *Ibid.*, art. 5, numeral 2.

49 *Ibid.*, art. 27, numeral 2.

50 Álvaro Castro, Miguel Cillero y Jorge Mera, *Derechos fundamentales de los privados de libertad*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2010, p. 89.

51 Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, *op. cit.*, párr. 43.

satisfacer las exigencias de la higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación”.⁵² Respecto de las mujeres, estos recintos “deberán contar con las instalaciones y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higienes propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación”.⁵³

2.2.2. La percepción de las personas privadas de libertad

La encuesta incluyó 9 ítems sobre condiciones de vida e infraestructura. En esta sección, la pregunta fue formulada siempre en “positivo”. Por ejemplo: “¿En esta unidad, cuenta con un baño en *buenas* condiciones?”, para lo cual había una alternativa binaria con dos posibles respuestas (“sí” o “no”). Así, para estas preguntas, los porcentajes más bajos indican los problemas más graves. La tabla 2 muestra los resultados sobre infraestructura y condiciones carcelarias a nivel nacional.

⁵² ONU, Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, op. cit., regla 10.

⁵³ Reglas de Bangkok, op. cit., regla 5.

Tabla 2: Percepción acerca de las condiciones de vida e infraestructura. Datos nacionales, desagregados por sexo

Ítem	% total	% mujeres	% hombres	Sig. ¹ (*)	Total de respuestas
Temperatura adecuada de celdas	33,2	30,4	34,6	*	2.035
Espacio suficiente	41,9	37,4	44,1	*	2.029
Baño en buenas condiciones	48,5	43,5	51,0	*	2.049
Ventilación adecuada	51,0	45,2	53,9	*	2.043
Duerme en un lugar limpio	60,3	56,3	62,3	*	2.045
Calidad de comida adecuada	66,4	58,2	78,5	*	2.035
Luz suficiente	72,3	70,1	73,4		2.055
Cantidad de comida suficiente	73,4	74,5	72,8		2.044
Acceso a ducha diaria	89,7	88,1	90,5	*	2.012

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

¹ Sig es la abreviatura para “diferencia estadísticamente significativa”. Cuando se trabaja con muestras de una población, se debe realizar un test estadístico para determinar si la diferencia de porcentaje entre los grupos de interés es más o menos “real” o podría deberse simplemente a factores del muestreo. El asterisco (*) indica que la diferencia de porcentajes entre las muestras de hombre y mujeres (en este caso) debe interpretarse como una “diferencia real” entre los grupos. Cuando el asterisco no está presente, aun cuando hay diferencias aparentes entre hombres y mujeres, estas deben interpretarse solo como diferencias asociadas al muestreo.

Los mayores problemas reportados a nivel nacional tienen que ver con temperaturas inadecuadas en las celdas o módulos (los internos muchas veces pasan frío), con el hacinamiento y la falta de espacio, con el mal estado de los baños (y/o con la escasez de estos) y con la inadecuada ventilación de las celdas o módulos.

En general, aunque hombres y mujeres tienden a rankear en el mismo orden los problemas. Existen diferencias estadísticamente significativas en la percepción para casi todas las variables, las cuales están marcadas con asterisco. En general, las mujeres tienden a tener a una percepción más crítica que los hombres, lo cual quizás refleje que están siendo tratadas bajo la misma lógica que los hombres.

La tabla 3 presenta la percepción de condiciones de vida por región. Por razones de espacio se incluyen solo el total nacional y las dos regiones con peores indicadores relativos para cada ítem.

Tabla 3: Percepción acerca de las condiciones de vida e infraestructura. Datos regionales²

Ítem	% total	% Región más crítica	Región	% 2da Región crítica	Región
Temperatura adecuada de celdas	33,2	11,7	Aysén	13,3	Los Lagos
Espacio suficiente	41,9	23,0	Antofagasta	31,2	Valparaíso
Baño en buenas condiciones	48,5	21,2	Arica	23,9	Antofagasta
Ventilación adecuada	51,0	31,5	Los Lagos	35,4	Antofagasta
Duerme en un lugar limpio	60,3	23,0	Arica	24,1	Antofagasta
Calidad de comida adecuada	66,4	30,7	Arica	56,9	Antofagasta
Luz suficiente	72,3	54,1	Antofagasta	59,0	Valparaíso
Cantidad de comida suficiente	73,4	53,2	Arica	58,1	Tarapacá
Acceso a ducha diaria	89,7	61,6	Arica	61,7	Aysén

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

² *La encuesta fue realizada durante 2013, antes de la puesta en operación de la cárcel concesionada de Antofagasta.*

Los resultados muestran que la percepción de temperatura inadecuada es más prevalente en dos Regiones del sur del país, Aysén y Los Lagos, donde solo un poco más del 10% de los encuestados señala que la temperatura de las celdas (o módulos) es adecuada. Asimismo, los problemas de hacinamiento y falta de iluminación fueron percibidos con mayor fuerza en la II Región de Antofagasta y en la V de Valparaíso. La XV Región de Arica y la II de Antofagasta aparecieron como las dos más complicadas para tres variables: deterioro de los baños, escasa limpieza del lugar donde se duerme y mala calidad de la comida. En cuanto a las condiciones de ventilación, la Región de los Lagos y la de Antofagasta lideraron las percepciones negativas a nivel nacional. La cantidad insuficiente de comida fue un reclamo percibido con mayor fuerza en las Regiones XV de Arica y II de Tarapacá y el acceso a una ducha diaria fue más problemático en Arica y Aysén.

Con todo, es importante tener en cuenta que, dentro de una misma región, pueden coexistir realidades penitenciarias muy distintas en cuanto a infraestructura: cárceles concesionadas y tradicionales, cárceles de distinto tamaño, antigüedad, perfiles de internos que albergan,

etc. Por lo tanto, los datos de cada región deben ser interpretados en el conjunto de la situación de las distintas unidades penales que la forman.

La tabla 4 presenta un análisis de percepción de los internos sobre las variables de condiciones de vida e infraestructura de acuerdo al tipo de cárcel (tradicional o concesionada). Con un asterisco aparecen aquellas variables donde existen diferencias estadísticamente significativas en las respuestas en cárceles tradicionales respecto a los recintos concesionados. Los datos son a nivel nacional.

Tabla 4: Percepción acerca de las condiciones de vida e infraestructura. Datos nacionales, por tipo de cárcel

Ítem	% Total	% cárcel tradicional	% cárcel concesionada	Sig.	Total de respuestas
Temperatura adecuada	33,2	34,7	20,6	*	2.035
Espacio suficiente en celda	41,9	41,4	46,7		2.029
Baño en buen estado	48,5	45,9	69,6	*	2.049
Ventilación adecuada	51,0	50,6	54,2		2.043
Duerme en lugar limpio	60,3	57,7	82,0	*	2.041
Buena calidad de comida	66,4	68,8	46,8	*	2.035
Luz suficiente	72,3	71,8	76,8		2.055
Cantidad suficiente de comida	73,4	77,3	41,7	*	2.044
Acceso a ducha diaria	89,7	88,9	95,9	*	2.012

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

Las cárceles concesionadas aparecen mejor percibidas que las tradicionales en cuanto al estado de los baños (69,6% contra 45,9%), dormir en un lugar limpio (82,0% contra 57,7%) y acceso a una ducha diaria (95,9% contra 88,9%). Por su parte, las cárceles tradicionales aparecen mejor evaluadas en cuanto a la temperatura de las celdas (34,7% contra 20,6%), cantidad de comida suficiente (77,3% contra 41,7%) y calidad de la misma (68,8 contra 46,8%). En cuanto al espacio suficiente en la celda o módulo y a iluminación suficiente, los resultados no arrojaron diferencias significativas.

2.3. Maltrato físico y/o psicológico entre internos, y de funcionarios hacia internos

2.3.1. Los estándares internacionales

Los estándares internacionales disponen que “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”⁵⁴ y que “Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”⁵⁵. Tal como fue indicado, el derecho a la integridad personal no permite excepciones en su aplicación, es decir, no puede ser suspendido bajo ninguna circunstancia.

En concordancia con lo anterior, las normas de carácter específico indican que “se protegerá a las personas privadas de libertad contra todo tipo de amenazas y actos de tortura, ejecución, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual, castigos corporales, castigos colectivos, intervención forzada o tratamiento coercitivo, métodos que tengan como finalidad anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental de la persona”⁵⁶.

En cuanto a los maltratos entre reclusos, las normas indican que “no se permitirá que las personas privadas de libertad tengan bajo su responsabilidad la ejecución de medidas disciplinarias, o la realización de actividades de custodia y vigilancia [...]”⁵⁷.

2.3.2. La percepción de las personas privadas de libertad

La encuesta incluyó varios ítems relativos al maltrato físico, psicológico y sexual por parte de otros/as internos/as y funcionarios/as. Para este set de preguntas habían también dos posibles respuestas (“sí” o “no”); a diferencia del set de preguntas anterior, aquí los porcentajes más altos reflejan situaciones más problemáticas. La figura 1 incluye los resultados desagregados por regiones de dos preguntas relativas a haber sufrido algún tipo de maltrato psicológico (en la unidad en que se aplicaba la encuesta) por parte de otros internos o de funcionarios. Como referencia, cabe señalar que el promedio nacional de percepción de maltrato psicológico por parte de otros internos fue de 33,7% y el promedio de internos que reportó haber sufrido maltrato psicológico por parte de funcionarios alcanzó a 44,4%.

⁵⁴ La integridad personal se encuentra protegida tanto en los instrumentos del sistema universal como en los del sistema interamericano de derechos humanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 5° numeral 1.

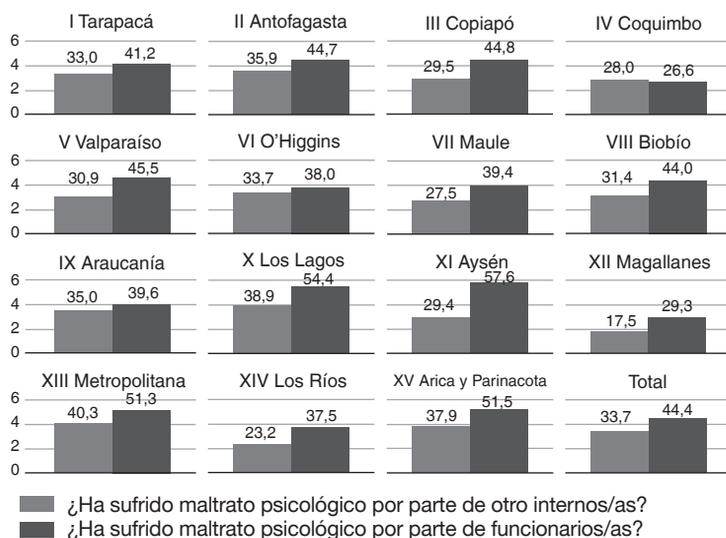
⁵⁵ *Ibid.*, art. 5, numeral 2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra en su art. 7 la prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, lo que es complementado en el art. 10.

⁵⁶ CIDH, Principios y buenas prácticas, op. cit., principio I.

⁵⁷ *Ibid.*, XXII.5; y ONU, Reglas mínimas, op. cit., regla 28.

Como muestra la figura 1, las Regiones que reportaron mayores porcentajes de maltrato psicológico por parte de funcionarios fueron la XI de Aysén (57,6%), X de Los Lagos (54,4%), XV de Arica y Parinacota (51,5%) y Metropolitana (51,3%), todas las cuales se ubicaron muy por sobre el promedio nacional de 44,4%. Las Regiones de Coquimbo y Magallanes presentaron los porcentajes relativos más bajos: 26,6% y 29,3%, respectivamente. No están claras las razones por las que estas regiones figuran con una percepción relativa más negativa, en cuanto a maltrato psicológico por parte del personal, ya que se trata de regiones muy distintas en cuanto, por ejemplo, a sus niveles de hacinamiento, proporción de gendarmes e internos, cantidad de población penal, condiciones climáticas y proporción de internos/as extranjeros/as. Estudios más detallados que aborden este fenómeno en mayor profundidad son necesarios.

Figura 1: Maltrato psicológico por otros internos y por funcionarios, por región (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

Asimismo, las Regiones que más reportaron maltrato psicológico por parte de otros internos fueron la Metropolitana (40,3%), Los Lagos (38,9%), Arica y Parinacota (37,9%) y Antofagasta (35,9%). Las Regio-

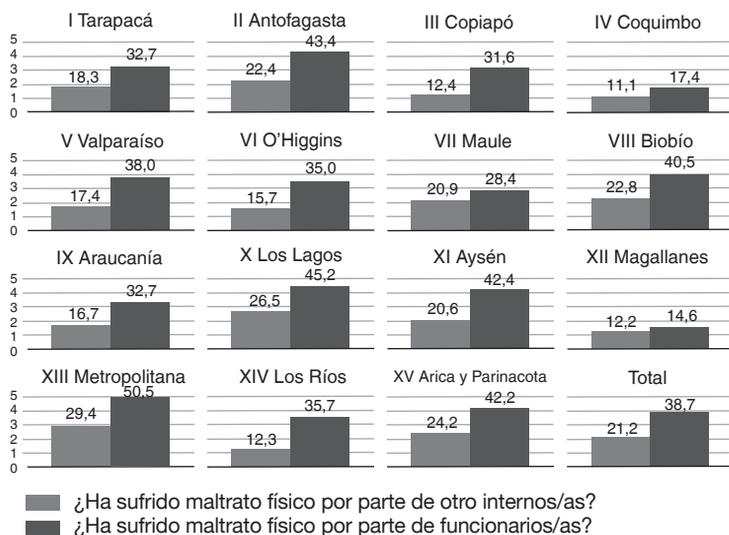
nes con menor maltrato psicológico entre internos fueron Magallanes (17,5%) y Los Ríos (23,2%). Las hipótesis para explicar los mayores niveles de maltrato psicológico entre internos en estas regiones varían según el caso: en la Región Metropolitana podría estar relacionado con las subculturas carcelarias y grupos rivales asociados a territorios diversos (comunas de origen);⁵⁸ en Arica, en tanto, es sabido que la coexistencia entre internos/as nacionales y extranjeros/as no es fácil y que suelen presentarse tensiones entre ambos grupos; en Antofagasta, a su vez, los niveles de hacinamiento en 2013 (con internos durmiendo en los baños), antes de la apertura del penal concesionado, pueden explicar parte de las tensiones.

Cabe señalar que, en todas las regiones, los niveles de maltrato psicológico reportados son siempre inferiores cuando se trata de aquel producido por otros internos, en relación al causado por funcionarios. Esto podría tener que ver con códigos subculturales propios de la cárcel, donde se enfatiza una lógica oposicional a la administración y de reciedumbre, “hombría” o incluso violencia frente a otros reclusos.

En cuanto al maltrato físico, el promedio nacional de quienes declaran haber sufrido (en la cárcel en que se aplicaba la encuesta) maltrato físico por parte de otros internos fue de 21,1%, en tanto que el mismo problema por parte de funcionarios alcanzó a un 38,7%. Al igual que para el maltrato psicológico, dado que las preguntas se formularon describiendo una situación negativa (“En esta unidad, ¿ha sufrido algún tipo de maltrato físico por parte de otros internos?”), mayores porcentajes de “sí” reflejan situaciones de mayor maltrato. La figura 2 muestra las variaciones a nivel regional para el maltrato físico por parte de otros internos y funcionarios.

58 En este sentido, existe un estudio sin publicar dirigido por el sociólogo de Gendarmería de Chile Patricio Marchant en el que se analiza el fenómeno de la violencia en la ex Penitenciaría de Santiago.

Figura 2: Maltrato físico por otros internos y por funcionarios, por región (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

Las Regiones que reportaron mayores porcentajes de maltrato físico por parte de funcionarios fueron la Metropolitana (50,5%), Los Lagos (45,2%), Antofagasta (43,4%), Arica y Parinacota (42,2%), y Aysén (42,4%), todas las cuales se ubicaron muy por sobre el promedio de 38,7% a nivel nacional. Las Regiones de Coquimbo y Magallanes presentaron los porcentajes relativos más bajos: 17,4% y 14,6%, respectivamente.

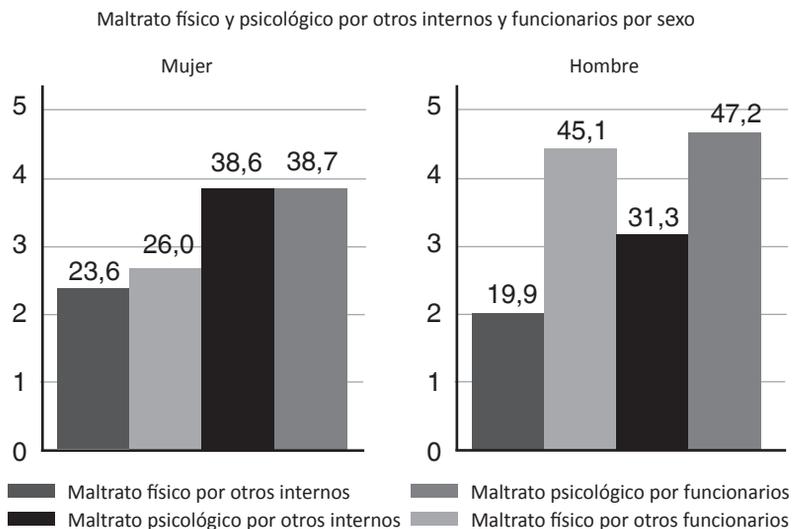
Los datos de la encuesta no permiten inferir las causas de estas variaciones regionales en la victimización física. La literatura sobre violencia carcelaria de otros países sugiere distintas teorías que podrían explicar (no justificar) la violencia en las cárceles. Algunos señalan que las propias características de los reclusos y sus trayectorias de vida causarían la violencia (teoría de la importación de la violencia); otros sostienen que sería responsabilidad de la administración penitenciaria (teoría de la gestión/control penitenciario) y/o de la cultura organizacional existente; y hay quienes ven la raíz del problema en las precarias condiciones de vida y habitabilidad existentes en los penales (teoría de la privación).

En cuanto a situaciones de maltrato por sexo, la figura 3 infra muestra el detalle del maltrato físico y psicológico por parte de otros internos y gendarmes, de acuerdo a la percepción de internas e internos.

Las Regiones que más reportaron maltrato físico por parte de otros internos fueron la Metropolitana (29,4%), Los Lagos (26,5%), Arica y Parinacota (24,2%) y Biobío (22,8%). Las Regiones con menor maltrato físico de otros internos fueron Coquimbo (11,1%), Magallanes (12,2%), Los Ríos (12,3%) y Atacama (12,4%). La cantidad de población penal y/o los niveles de hacinamiento podrían explicar parte de la violencia física entre internos para la RM y Biobío; en Arica y Los Lagos las causas podrían tener que ver con la coexistencia de nacionales y extranjeros (en la cárcel de Arica) o con la llegada de reclusos trasladados desde otras regiones (hacia el Complejo Penitenciario Alto Bonito en Puerto Montt). Mayor evidencia empírica, sin embargo, es necesaria para arribar a conclusiones más robustas.

En cuanto a variaciones en la percepción de maltrato por sexo, la figura 3 muestra la percepción de las mujeres (gráfico de la izquierda) y de los hombres (gráfico de la derecha) respecto del maltrato físico (barras azul y celeste) y/o psicológico (barras negra y gris).

Figura 3: Maltrato físico y psicológico por otros internos y por funcionarios, desagregados por sexo (%)

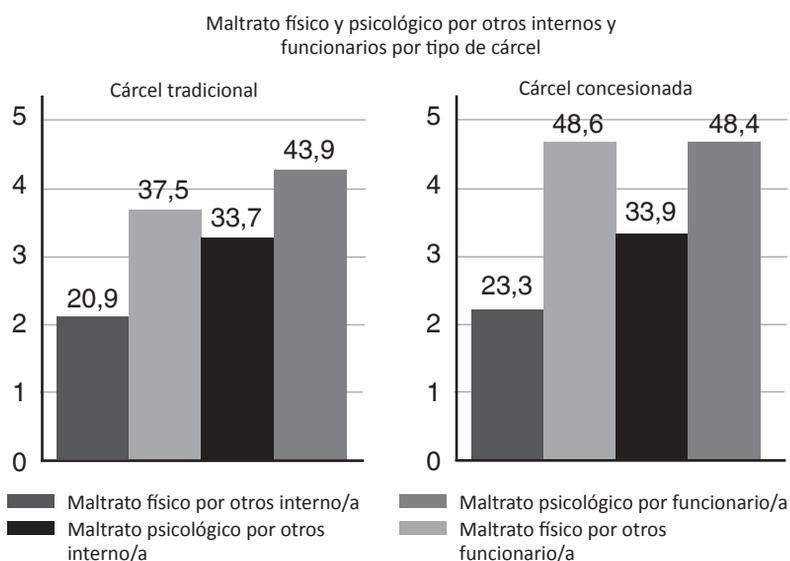


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

Los datos a nivel nacional sugieren que hombres y mujeres perciben el maltrato de forma diferente. Entre las mujeres (gráfico izquierdo), cerca de un 39% señaló que ha recibido maltrato psicológico, tanto de otras internas como de funcionarias. Entre los hombres, 45,1% señala haber sufrido maltrato físico por parte de funcionarios y 47,2% reportó haber sufrido maltrato psicológico de estos.

La figura 4 muestra los resultados de la percepción de malos tratos por tipo de cárcel. El gráfico de la izquierda ilustra las respuestas de las cárceles tradicionales; el gráfico izquierdo, las de las cárceles concesionadas.

Figura 4: Maltrato físico y psicológico por otros internos y por funcionarios, según tipo de cárcel (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

En las cárceles concesionadas, los internos reportaron mayor maltrato físico (48,6%) y psicológico (48,4%) por parte de los funcionarios que en las cárceles tradicionales, en las cuales tanto el maltrato físico (37,5%) como el psicológico (43,9%) fueron inferiores. Las teorías sobre privación, importación o gestión penitenciaria antes mencionadas también podrían ser relevantes en este aspecto. Con todo, sería posible

plantear otra hipótesis: algunos gendarmes tendrían mayores espacios de discrecionalidad en el uso de la fuerza en las cárceles concesionadas, lo que se uniría a una arquitectura penitenciaria que ha fragmentado y en cierta forma aislado a los gendarmes entre sí. Asimismo, las cárceles concesionadas, al ser más nuevas y tener estándares de seguridad superiores a muchas de sus contrapartes tradicionales, podrían estar albergando a internos con características más proclives a la violencia y resistentes a la autoridad. De todos modos, se necesita mayor información para corroborar estas hipótesis. La victimización por parte de otros internos aparece relativamente similar para ambos tipos de cárceles.

2.4. Uso de celda de castigo, tortura y allanamientos

2.4.1. Los estándares internacionales

Los estándares disponen que “Se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se infrinja a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena, o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica”.⁵⁹

Las penas corporales, encierro en celda oscura, así como toda sanción cruel, inhumana o degradante están completamente prohibidas como sanciones disciplinarias.⁶⁰ Quedan así prohibidas las medidas o sanciones de aislamiento en celda de castigo, salvo como medida estrictamente limitada en el tiempo y como último recurso, cuando “se demuestre que sea necesaria para salvaguardar intereses legítimos relativos a la seguridad interna de los establecimientos, y para proteger derechos fundamentales como la vida e integridad de las mismas personas privadas de libertad y del personal de dichas instituciones”.⁶¹

Respecto de las mujeres, las normas indican que se prohíbe la aplicación de sanciones de aislamiento o segregación disciplinaria a las mujeres embarazadas, a las mujeres con hijos o a las madres en periodo de lactancia. Estas sanciones no podrán comprender la prohibición del contacto con sus familiares, especialmente con los niños.⁶²

⁵⁹ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, art. 2.

⁶⁰ ONU, Reglas mínimas, op. cit., regla 31.

⁶¹ CIDH, Principios y buenas prácticas, op. cit., principio XXII, numeral 3.

⁶² Reglas de Bangkok, op. cit., reglas 22 y 23; CIDH, Principios y buenas prácticas, op. cit., principio XXII, numeral 3.

Por su parte, el personal responsable de los centros de privación de libertad no empleará la fuerza u otros medios coercitivos en la gestión regular del establecimiento, “salvo excepcionalmente, de manera proporcionada, en casos de gravedad, urgencia y necesidad, como último recurso después de haber agotado previamente las demás vías disponibles...”.⁶³

2.4.2. La percepción de las personas privadas de libertad

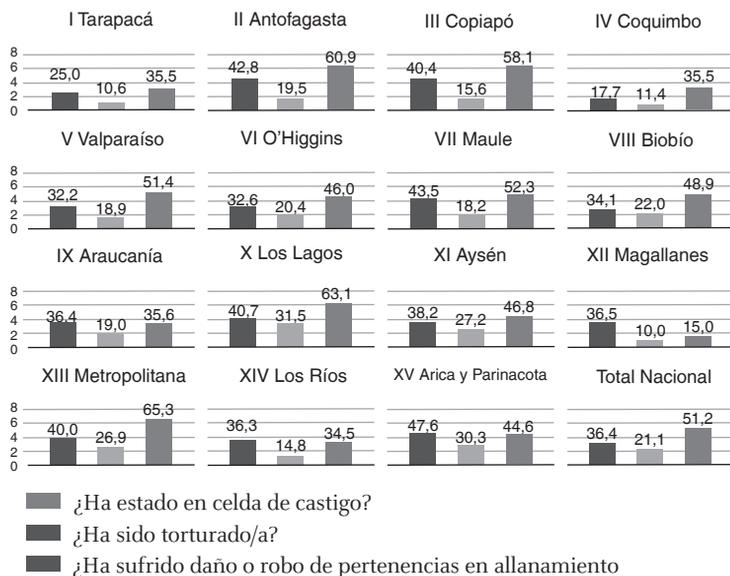
Como muestra la figura 5, hubo importantes variaciones regionales en el uso de la celda de castigo, en el porcentaje de internos que señaló haber sufrido torturas y en la proporción que reportó haber sufrido robo o daño en sus pertenencias personales durante allanamientos.

En cuanto al uso de la celda de castigo, mientras el promedio nacional alcanzó 36,4%, las Regiones con mayor uso de esta sanción fueron la XV de Arica y Parinacota (47,6%), la VII del Maule (43,5%), la II de Antofagasta (42,8%) y la X de los Lagos (40,7%). Queda abierta la pregunta de por qué se produce esta alta concentración en dichas regiones, ya que, contrario a las expectativas, se esperaba encontrar un mayor uso en Regiones como la Metropolitana, Valparaíso o Biobío, dado que éstas usualmente alojan más internos.

En cuanto al porcentaje de internos que reportó haber sufrido torturas, es importante destacar dos puntos: el concepto que los propios internos tienen de lo que es tortura y las variaciones regionales en este sentido. Cabe destacar que los reclusos distinguen claramente entre “simples maltratos” y torturas, siendo capaces de dar varios ejemplos de esta última: uso de gas pimienta estando ya reducido, golpizas “gratuitas” o sin razón, y desnudez forzada, entre otros. Mientras el promedio nacional de internos que reportó haber sufrido tortura fue de 21,1%, el análisis a nivel regional muestra varias Regiones donde el porcentaje se dispara sobre la media de manera preocupante, según se observa en la figura 5 tal es el caso de las regiones X de Los Lagos (31,5%), XV de Arica y Parinacota (30,3%), XI de Aysén (27,2%) y Metropolitana (26,9%). Las razones de estas variaciones regionales requieren de mayor estudio y podrían tener que ver, nuevamente, con características de los internos, de los recintos penales de las respectivas regiones y/o con características organizacionales o de los gendarmes u oficiales a cargo.

⁶³ *Ibíd.*, principio XXIII, numeral 2; ONU, Reglas mínimas, op. cit., reglas 33, 34 y 54.

Figura 5: Celda de castigo, tortura y robo/daño de pertenencias personales durante allanamientos (%)

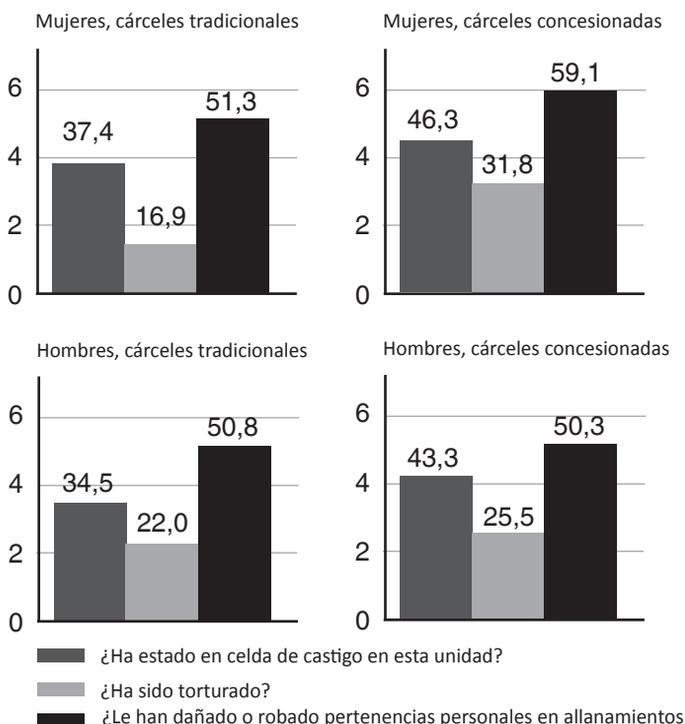


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

Con relación al porcentaje de internos reportando haber sufrido daños o robo en alguna de sus pertenencias personales durante allanamientos, mientras el promedio nacional fue de 51,2%, las Regiones con mayor reporte de estas situaciones fueron la Metropolitana (65,3%), la X de Los Lagos (63,1%), la II de Antofagasta (60,9%) y la III de Atacama (58,1%). Aunque las preguntas de la encuesta no permitían que los reclusos diesen mayores detalles, en varias conversaciones informales se señaló que, cuando los allanamientos son realizados por personal de Gendarmería de Chile que no trabaja habitualmente en el penal respectivo, los problemas aumentan.

La figura 6 muestra las variaciones por sexo y tipo de cárcel en los reportes de estadía en celda de castigo, torturas y robo/daño de pertenencias personales en allanamientos.

Figura 6: Estadía en celda de castigo, haber sufrido tortura y daño/robo de pertenencias en allanamientos, por sexo y tipo de cárcel (% respuestas afirmativas)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

Los gráficos de arriba muestran los reportes de las mujeres en cárceles tradicionales (izquierda) y en cárceles concesionadas (derecha). Los gráficos de abajo, en tanto, presentan los reportes de los hombres en cárceles tradicionales (izquierda) y en cárceles concesionadas (derecha). Ambos ilustran las tres preguntas relacionadas con celda de castigo, torturas y robos/daños de pertenencias personales.

En cuanto a la estadía en celda de castigo, hombres y mujeres señalan haber estado más tiempo en cárceles concesionadas que en tradicionales (las barras azules son más altas en los dos gráficos de la derecha). Asimismo, el porcentaje de mujeres que declaran haber estado en celda de castigo es siempre mayor que el de los hombres, para el mismo tipo de cárcel.

En cuanto a haber sufrido torturas, hombres y mujeres declararon mayores porcentajes de torturas en cárceles concesionadas, por sobre las tradicionales (las barras burdeos son más altas en los dos gráficos de la derecha). Llama la atención, en particular, la gran diferencia que existe entre las mujeres que reportan haber sufrido torturas en cárceles concesionadas en relación a las tradicionales (31,8% contra 16,9%, respectivamente), pero se desconocen las razones de esta diferencia.

En cuanto a daños o robo de pertenencias personales en allanamientos, llama la atención que al menos la mitad de los encuestados (tanto hombres como mujeres) señala haberlos sufrido. Con una incidencia algo más elevada en cárceles concesionadas para mujeres, este dato quizá refleje en parte el celo con el cual la administración penitenciaria constantemente busca elementos prohibidos dentro de celdas, módulos y colectivos. Al mismo tiempo, parece necesaria la revisión de algunos procedimientos y la formación de quienes los realizan, para evitar abusos.

2.5. Acceso a programas de reinserción y servicios de salud

2.5.1. Los estándares internacionales

El tratamiento a los condenados a una pena privativa de libertad debe tener por objeto inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, promoviendo la reforma, rehabilitación y readaptación social. Para alcanzar estos fines, los Estados promoverán, de forma progresiva y según la máxima disponibilidad de sus recursos, la orientación vocacional y el desarrollo de proyectos de capacitación técnico profesional, de manera suficiente, permanente y adecuada, fomentando la participación y la cooperación de la sociedad.⁶⁴

La privación de libertad “debe tener objetivos bien determinados, que no pueden ser excedidos por la actividad de las autoridades penitenciarias ni aun bajo el manto del poder disciplinario que les compete, y, por tanto, el recluso no deberá ser marginado ni discriminado sino reinsertado en la sociedad. En otras palabras, la práctica penitenciaria deberá cumplir un principio básico: no debe añadirse a la privación de libertad mayor sufrimiento del que ésta representa”.⁶⁵

Respecto de las mujeres, se indica que “las reclusas tendrán acceso a un programa de actividades amplio y equilibrado en el que se tendrá en cuenta las necesidades propias de su sexo [...]. Se procurará, en particular, establecer programas apropiados para las embarazadas, las madres lactantes y las reclusas con hijos”.⁶⁶ Además, “se procurará,

⁶⁴ CIDH, Principios y buenas prácticas, op. cit., principio XIV; ONU, Reglas mínimas, op. cit., regla 65.

⁶⁵ CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, op. cit., p. 131.

⁶⁶ Reglas de Bangkok, op. cit., regla 42, numerales 1 y 3.

especialmente, establecer servicios apropiados para las reclusas con necesidades de apoyo psicológico, especialmente para las que hayan sido víctimas de maltrato físico, psicológico o sexual”.⁶⁷

En cuanto a la salud, este derecho está reconocido en las normas internacionales en relación a la población privada de libertad, entendiéndose por tal “el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, que incluye, entre otros, la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos; la implementación de programas de educación y promoción en salud, inmunización, prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, endémicas y de otra índole; y las medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de salud de las personas privadas de libertad pertenecientes a grupos vulnerables o de alto riesgo [...]”.⁶⁸ En cuanto a las mujeres las normas indican que se les brindarán “servicios de atención de salud orientados expresamente a este grupo y como mínimo equivalentes a los que se prestan en la comunidad a las mujeres”.⁶⁹

2.5.2. La percepción de las personas privadas de libertad

Se consultó a los/as internos/as si habían participado (durante su estadía en esa cárcel) de seis distintos tipos de programas de reinserción: deportivos, educativos, artístico culturales, talleres psicosociales, capacitación laboral o trabajo remunerado. Para este set de preguntas también habían respuestas dicotómicas (“sí”, “no”), en que porcentajes más altos de “sí” reflejan una situación deseable: mayor acceso a programa de reinserción. La tabla 4 muestra los resultados a nivel nacional, desagregados por sexo.

Tabla 4: Acceso a programas. Datos nacionales, desagregados por sexo (% “sí”)

Ítem: ¿(En esta unidad) ha participado en ...	Total país	Mujeres	Hombres	Sig.	Total respuestas
capacitación laboral?	29,1	29,3	29,1		2.031
trabajo remunerado?	30,4	24,4	33,4	*	2.009
escuela penal?	32,4	35,5	30,9	*	2.011

⁶⁷ *Ibíd.*, regla 42, numeral 4.

⁶⁸ CIDH, Principios y buenas prácticas, op. cit., principio X; ONU, Reglas mínimas, op. cit., reglas 22 y 23.

⁶⁹ Reglas de Bangkok, op. cit., regla 10, numeral 1; CIDH, Principios y buenas prácticas, op. cit., principio X.

taller psicológico o social?	22,9	27,4	20,7	*	2.028
actividad deportiva?	44,5	38,9	47,3	*	2.035
actividad artística o cultural?	19,7	23,6	17,7	*	2.030

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

El programa con mayor proporción de participación a nivel nacional fue el de actividades deportivas (44,5%), ya sea que se organicen por Gendarmería de Chile (u otra entidad) o por los/as propios/as internos/as. La escuela o liceo penal constituiría el segundo programa con mayor participación (32,4%) y luego la participación en alguna iniciativa de trabajo remunerado durante su tiempo de estadía en esta cárcel⁷⁰ (30,4%) y el programa de capacitación laboral⁷¹ (29,1%). Preocupa el escaso acceso a talleres de intervención psicosocial, que no llega a un cuarto de los encuestados (22,9%), ya que dichos talleres, cuando están anclados en un modelo de intervención coherente y consistente, son claves para generar cambios en los factores criminógenos.⁷²

Los datos muestran diferencias significativas por sexo en el acceso a todos los programas, salvo a capacitación laboral. Las mujeres participarían proporcionalmente menos que los hombres en actividades deportivas y remuneradas; y participarían más en intervenciones psicosociales, actividades artístico culturales y escuelas penales.

Los resultados sobre participación en programas por tipo de cárcel (tradicional o concesionada) se ilustran en la tabla 5. Con asterisco (*) se indican las diferencias estadísticamente significativas.

Tabla 5: Acceso a programas. Datos nacionales por tipo de cárcel (% "sí")

Ítem: ¿(En esta unidad) ha participado en...	Total país	Cárcel tradicional	Cárcel concesionada	Sig.	Total respuestas
capacitación laboral?	29,1	29,3	27,9		2.031
trabajo remunerado?	30,4	31,5	21,5	*	2.009

70 Cabe destacar que esta última variable no necesariamente indica un *trabajo permanente* sino más bien que la persona ha participado en alguna iniciativa generadora de ingresos en *algún momento* de su estadía en el penal.

71 Misma observación anterior, sumado al hecho de que muchas veces son actividades más escasamente diseñadas y con el propósito fundamental de "matar el tiempo".

72 Donald A. Andrews, James Bonta, and J. Stephen Wormith. "The Risk-Need-Responsivity (RNR) Model Does Adding the Good Lives Model Contribute to Effective Crime Prevention?", *Criminal Justice and Behavior* 38.7, 2011, p. 735-755.

escuela penal?	32,4	32,9	28,6		2.011
taller psicológico o social?	22,9	22,9	23,3		2.028
actividad deportiva?	44,5	45,5	36,7		2.035
actividad artística o cultural?	19,7	20,4	13,9	*	2.030

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

Los resultados de la tabla 5 muestran las diferencias en la participación en programas. Los asteriscos indican cuándo las diferencias entre cárceles tradicionales y concesionadas son significativas (y debería interpretarse, por tanto, como una diferencia real entre los grupos). De acuerdo a los datos recogidos, solo hubo dos variables con diferencias estadísticamente significativas: la proporción de internos/as que ha trabajado remuneradamente en la unidad (31,5% en cárceles tradicionales contra 21,5% en cárceles concesionadas) y la que ha participado en actividades artístico culturales (20,4% en cárceles tradicionales contra 13,9% en cárceles concesionadas). Así, de acuerdo a los datos de la encuesta, las cárceles tradicionales y las concesionadas *no muestran* diferencias significativas en cuanto al acceso a varios programas: capacitación laboral, asistencia a la escuela penal, programas psicológicos o sociales y actividades deportivas.

Teniendo presentes las características de esta encuesta, en que los datos recogidos son *cross-seccionales* o *transversales* (se han recogido solo en un momento del tiempo y no dan cuenta de una perspectiva temporal), y las limitaciones propias del autorreporte, resulta preocupante el desempeño de las cárceles concesionadas en cuanto a la intervención psicosocial, el acceso a capacitación laboral y a programas educativos. Los datos brindan evidencia preliminar en relación a la necesidad de incorporar incentivos al sistema de concesiones para, no solo custodiar a los reclusos y evitar fugas, sino también proveer programas y estrategias de intervención que apunten a la reinserción social y la disminución de la reincidencia futura. También es motivo de preocupación que no se reflejen mayores diferencias entre ambos sistemas, considerando las expectativas iniciales generadas respecto de las ventajas que podrían aportar las cárceles concesionadas. Ello debería concitar un debate en torno a su rol en el sistema penitenciario.

La tabla 6 muestra el acceso a programas por regiones. En general, los datos muestran importantes variaciones regionales en el acceso

a programas, con independencia de la región, pudiendo observarse que estos programas solo alcanzan a una proporción minoritaria de internos/as.

Tabla 6: Acceso a programas por Regiones (% de respuestas afirmativas)

	Capacitación laboral	Trabajo remunerado	Escuela penal	Intervención psicosocial	Deporte	Taller de arte o cultura	Fácil Acceso a SS.Salud
XV Arica	28,1	25,0	47,6	38,4	37,8	14,0	1,5
I Tarapacá	26,2	25,7	27,4	30,7	42,3	17,4	14,3
II Antofagasta	22,4	23,6	21,9	17,2	39,3	16,4	14,5
III Atacama	30,9	21,6	25,7	13,4	37,7	25,2	9,2
IV Coquimbo	31,7	25,4	17,3	23,1	48,1	19,8	22,2
V Valparaíso	20,0	33,7	32,9	15,4	51,1	17,6	25,3
RM	36,2	31,5	37,3	28,9	43,7	24,7	10,7
VI O'Higgins	22,5	31,3	23,4	15,8	35,2	18,3	32,7
VII Maule	20,0	31,1	28,4	13,7	40,5	12,1	30,9
VIII Biobío	28,4	33,8	33,0	23,7	46,1	18,6	33,3
IX Araucanía	27,6	35,8	40,0	25,7	52,7	24,6	29,8
XIV Los Ríos	42,5	36,3	53,7	36,3	63,6	12,5	35,1
X Los Lagos	32,1	28,5	35,0	21,7	42,9	14,9	8,0
XI Aysén	39,3	24,2	27,2	9,0	48,4	14,7	18,8
XII Magallanes	34,1	37,5	26,8	9,7	34,1	24,3	30,0
Total	29,2	30,4	32,4	22,9	44,5	19,7	20,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

En cuanto a internos/as que han participado en algún programa de capacitación laboral, destacan las Regiones de Los Ríos con un 42,5%, Aysén con un 39,3%, Metropolitana con un 36,2% y Magallanes con un 34,1%. En cambio, las Regiones V, VI y VII ostentan porcentajes en torno al 20%.

En términos de haber participado en algún trabajo remunerado (ampliamente definido), destacan nuevamente Magallanes (37,5%) y Los Ríos (36,3%); también aparece la Araucanía (35,8%), Biobío (33,8) y Valparaíso (33,7%). Preocupan las Regiones de Atacama (21,6%), Antofagasta (23,6%) y Aysén (24,2%), porque el acceso a una actividad remunerada puede servir como una verdadera “escuela” para el fortalecimiento de hábitos prosociales y, asimismo, brinda la posibilidad de generar ingresos para ayudar a la familia en el exterior.

En cuanto a la participación en programas educativos, destacan los porcentajes de internos de Los Ríos (53,7%), Arica y Parinacota (47,6%), Araucanía (40%) y Metropolitana (37,3%). Las Regiones con menores porcentajes reportados de participación fueron Coquimbo (17,3%) y Antofagasta (21,9%).

El acceso a programas de intervención psicosocial por regiones también muestra importantes variaciones. En efecto, mientras en Arica alcanza un 38,4% y en Los Ríos un 36,3%, en Aysén y Magallanes no supera el 10%. La encuesta solo preguntó si el/la interno/a había participado, sin incluir el detalle de cuántas veces lo había hecho. Más aun, además de lo negativo que resulta el escaso acceso a programas de intervención psicosocial – que la literatura ha identificado como claves para promover cambios en los factores criminógenos– en casi todas las regiones, también importan las condiciones de trabajo y la consistencia de dichas intervenciones. En el actual estado de muchos recintos penitenciarios, las bases para una intervención psicosocial eficaz son muy precarias y no facilitan procesos de cambio actitudinal y conductual.

Las Regiones donde se reportó mayor participación en actividades deportivas fueron Los Ríos (63,6%), Coquimbo y Aysén (cerca de un 48% en cada una). En tanto, Magallanes, O’Higgins, Arica y Atacama fueron las que reportaron menor proporción de internos participando en actividades deportivas.

Finalmente, en cuanto a la participación en programas artísticos o culturales, destacan las Regiones Metropolitana, Araucanía, Atacama y Magallanes, con cerca de 25% de los internos reportando haber participado en tales iniciativas. Existe literatura internacional que destaca el rol del arte, la música y la cultura en el tratamiento de algunas necesidades criminógenas y en su potencial para la reinserción social.

En cuanto al acceso a servicios de salud (enfermera o médico), los datos señalan que, en general, este resulta difícil para los reclusos. Solo 20,6% a nivel nacional declara tener un “fácil acceso” a atención médica o de enfermería cuando lo necesita. Esto es particularmente grave en las Regiones de Arica, Atacama y Los Lagos, donde menos de 10% tendría fácil acceso.

2.6. Situación de las mujeres privadas de libertad

2.6.1. Los estándares internacionales

Las mujeres que requieran de apoyo psicológico podrán acceder a “programas amplios de atención de salud [mental] y rehabilitación individualizados, que tengan en consideración las cuestiones de género y estén habilitados para el tratamiento de los traumas”.⁷³ Las Reglas de Bangkok plantean la necesidad de sensibilizar al personal penitenciario sobre los posibles momentos de angustia entre las mujeres, a fin de que puedan reaccionar correctamente en situaciones críticas y prestarles el apoyo correspondiente.⁷⁴

Los estándares indican que se debe alentar y facilitar, “por todos los medios razonables, el contacto de las reclusas con su familiares, incluidos sus hijos, y los tutores y representantes legales de sus hijos. Cuando sea posible, se adoptarán medidas para reducir los problemas de las mujeres que se hallen reclusas en instituciones lejanas de su hogar”. En esa misma lógica, se plantea que la visita de los niños debe realizarse en un entorno adecuado, recomendando un comportamiento propicio de parte del personal, permitiendo el contacto directo y, de ser posible, prolongado, entre la madre y su hijo o hijos.⁷⁵

2.6.2. La percepción de las personas privadas de libertad

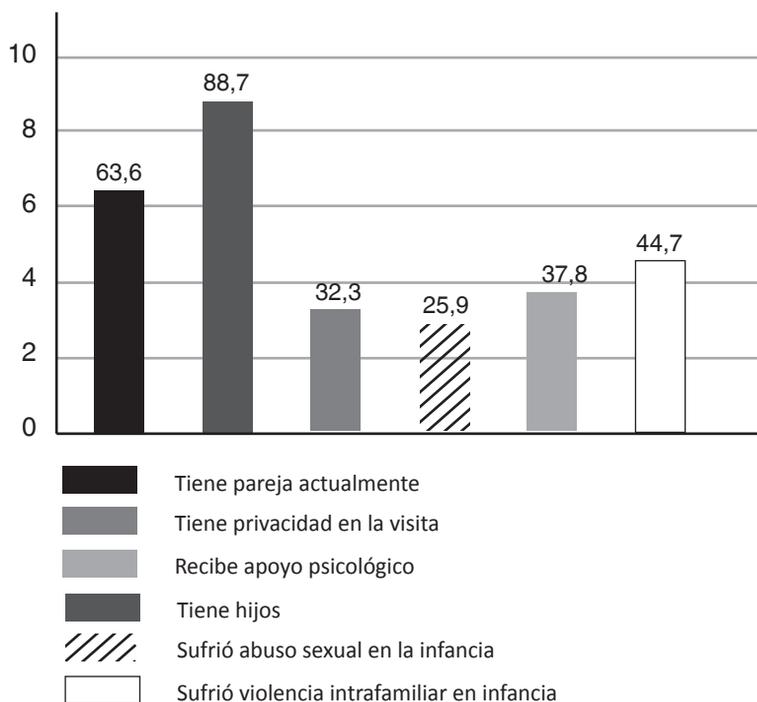
La encuesta recolectó información sobre aspectos de la vida de las mujeres que resulta valiosa para comprender el nivel de daño con que muchas de ellas llegan a la prisión y poder orientar (o reorientar) algunas intervenciones del sistema penitenciario. El detalle de las preguntas aparece en la figura 7.

⁷³ Reglas de Bangkok, op. cit., regla 12 y regla 42, numeral 4.

⁷⁴ *Ibid.*, regla 13.

⁷⁵ *Ibid.*, reglas 26 y 28.

Figura 7: Situación de las mujeres privadas de libertad (% de acuerdo a datos nacionales)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

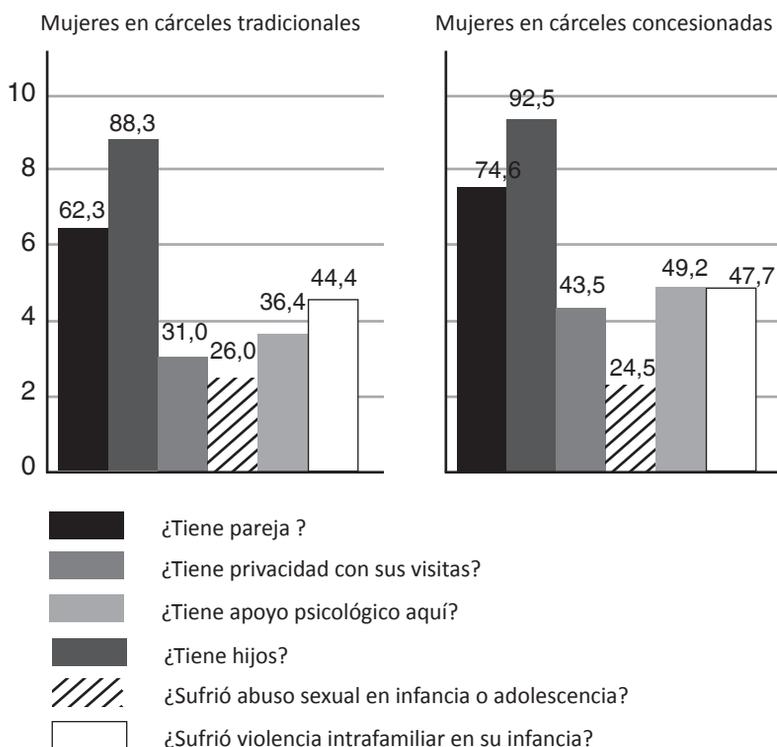
Los datos muestran que, a nivel nacional, la gran mayoría de las mujeres privadas de libertad tendría hijos (88,7%) y pareja (63,6%). Asimismo, la encuesta consultó a las mujeres respecto a situaciones de abuso sexual y violencia intrafamiliar que hubiesen sufrido en su infancia o adolescencia. 44,7% de las mujeres declaró haber sufrido violencia intrafamiliar y 25,9%, abuso sexual. Esta es la primera estimación sistemática que se conoce sobre estos fenómenos, y debe alertar al Estado sobre el nivel de daño y desventaja acumulada en el tiempo con que llegan las mujeres a cumplir sus condenas.

Ante la consulta de si cuentan con apoyo psicológico o social cuando lo requieren –a la luz de los datos recién expuestos–, solo 37,8% de las internas contestó en forma positiva. Poco menos de un tercio reconoció tener privacidad adecuada al recibir visitas.

La figura 8 muestra la situación de las mujeres privadas de libertad de acuerdo al tipo de cárcel (tradicional o concesionada). Los datos su-

gieren que, en general, las cárceles concesionadas ofrecen más apoyo psicosocial cuando las mujeres lo necesitan y mayor privacidad durante las visitas.

Figura 8: Situación de las mujeres por tipo de cárcel (% respuestas afirmativas)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

2.7. Posibles puntos de mejora para cada región y para cada cárcel

2.7.1. La percepción de las personas privadas de libertad

La encuesta también incluyó preguntas inéditas para estudios de este tipo, consultando a los/as propios/as privados/as de libertad su percepción respecto a los principales cambios que habría que introducir en la operación diaria de las cárceles que habitan. Cabe señalar

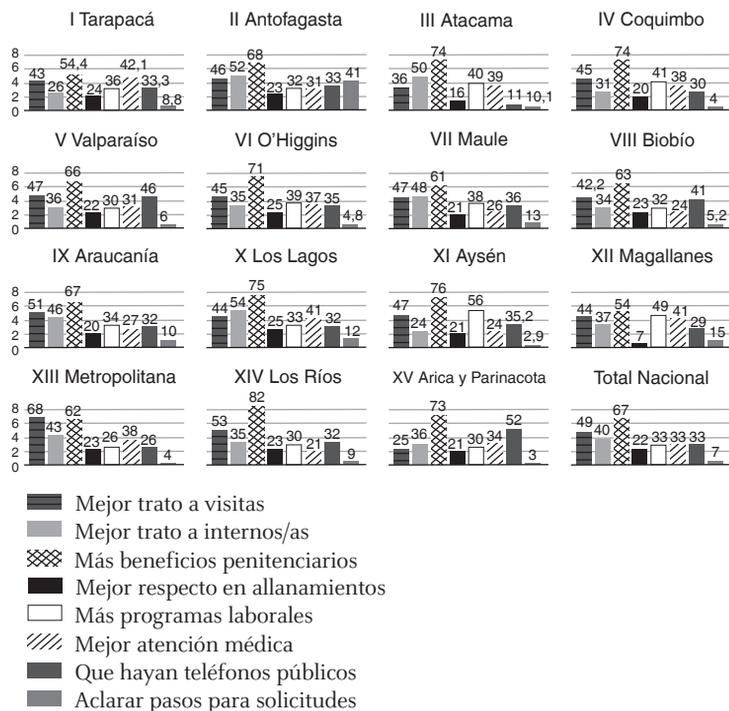
lar que las preguntas de esta sección fueron diseñadas, piloteadas y definidas en diálogo con grupos de internos e internas de distintas cárceles de la RM y con personal de Gendarmería de Chile, a fin de que tuvieran sentido en el contexto carcelario y permitieran generar información útil para el mejoramiento de la gestión penitenciaria.

Esta sección de la encuesta incluía 9 alternativas; se pedía a los internos e internas que priorizaran “los tres cambios más urgentes de realizar en esta cárcel”, marcando tres preferencias como máximo. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, las personas privadas de libertad señalaban que habría que hacer cambios en todas las variables expuestas (¡en las nueve!). Se les explicó la necesidad de priorizar para que el sistema penitenciario tuviera un punto por dónde iniciar posibles mejoras y se les motivó a contestar en este sentido.

Así, la figura 9 presenta información acerca de los principales cambios que los internos e internas harían en las distintas unidades penales a lo largo del país, desagregados por región. En estudios con realidades regionales diversas, se debe tener precaución al intentar levantar comparaciones entre regiones, siendo preferible focalizarse en qué información de la propia región sería útil para mejorar la gestión regional y/o local.⁷⁶ Otra razón para evitar este tipo de comparaciones es que hubo variaciones importante en la cantidad de respondentes entre las diversas regiones.

76 Scott D. Camp, Gerald G. Gaes, Neal P. Langan, and William G. Saylor. “The influence of prisons on inmate misconduct: A multilevel investigation.” *Justice Quarterly* 20, no. 3, 2003, p. 501-533.

Figura 9: ¿Qué aspectos cambiaría de esta cárcel? Datos regionales (%)

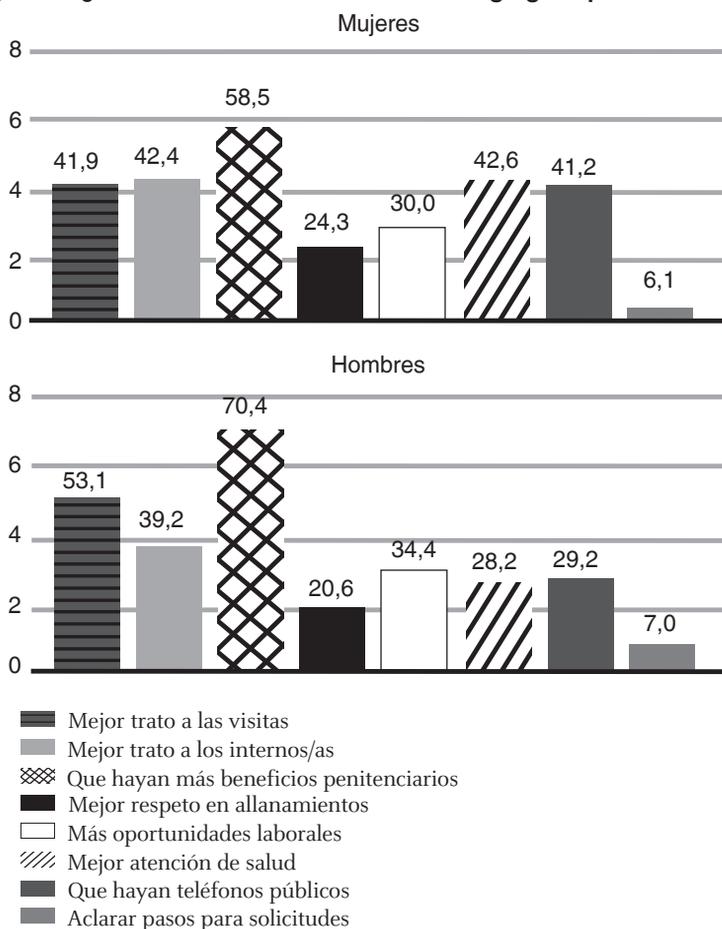


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

Los datos de la figura 9 muestran las preferencias de los internos respecto a qué aspectos cambiarían del funcionamiento de la cárcel donde se encontraban al momento de la encuesta. A nivel nacional, la primera preferencia fue para “que hayan más beneficios penitenciarios” (67%), seguida de “un mejor trato a las visitas” (49%) y “que haya un mejor trato a los internos” (40%). Un poco más abajo aparecen empatadas con un 33% de preferencias diversas necesidades como “que hayan más programas laborales”, “mejor atención médica” y “que hayan teléfonos públicos”, lo cual refleja las múltiples necesidades que tienen las personas privadas de libertad. Las realidades regionales presentan interesantes variaciones que es necesario tomar en cuenta y que, potencialmente, las Direcciones Regionales de Gendarmería podrían incorporar como insumo para sus procesos de planificación anual.

Respecto a la percepción diferenciada por sexo, respecto a qué cambiarían de la cárcel donde cumplen condena, en la figura 10 se observa que, mientras los hombres priorizan que haya más beneficios (salidas al medio libre), mejor trato a las visitas y mejor trato a los internos, las mujeres –además de anhelar más beneficios penitenciarios– señalan que les gustaría tener teléfonos públicos para comunicarse con sus hijos y contar con mejor atención médica. También comparten los anhelos de un mejor trato hacia ellas y sus visitas.

Figura 10: ¿Qué cambiaría en esta cárcel? Desagregado por sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria realizada por Gendarmería de Chile en 2013

CONCLUSIONES

En Chile, los avances en materia penitenciaria aún distan de ordenarse en un diseño de política pública integral, capaz de traducirse en una mejor satisfacción de las necesidades de las personas privadas de libertad y, con ello, en un mayor ajuste a los estándares internacionales de derechos humanos. Persisten problemas graves, como la sobrepoblación y consecuente hacinamiento de los internos en un considerable número de cárceles. La mantención de este problema revela una inadecuada política estatal en materia de infraestructura penitenciaria y, más aun, la carencia de una política criminal dirigida a potenciar los sistemas semiabierto (de los Centros de Educación y Trabajo) y abierto.

En la misma línea, resulta evidente que no se ha avanzado en la plena aplicación del sistema de penas sustitutivas, incluyendo todas las penas disponibles en la Ley 18.216, modificada por la Ley 20.603, y sus respectivos mecanismos de control.

La incorporación del modelo de intervención de riesgo, necesidad y responsividad (o capacidad de respuesta) por parte de Gendarmería de Chile, representa un avance cualitativo en los esfuerzos institucionales de reinserción social, pero no se aprecia un esfuerzo coherente dirigido a la adecuación de la oferta programática en función del nuevo modelo.

La creación de la Unidad de Derechos Humanos de Gendarmería de Chile aparece como fundamental en la modificación de hecho del régimen disciplinario y en una mejora del diagnóstico de las necesidades de los internos, lo que se observa a través de la Primera encuesta de percepción de calidad de vida penitenciaria. La información revelada en la encuesta indica la necesidad de seguir trabajando en los ámbitos reseñados, a objeto de lograr una satisfacción adecuada de los estándares de derechos humanos. En efecto, los resultados de la encuesta sugieren que las condiciones de infraestructura siguen siendo desfavorables para los derechos humanos y la reinserción social. Asimismo, los datos indican que existen problemas de maltrato y violencia en las cárceles, así como relaciones interpersonales deterioradas, los que constituyen amenazas no solo para la legitimidad del sistema,⁷⁷ sino también para la seguridad de los funcionarios.⁷⁸

Los encuestados señalaron que, en general, el acceso a programas y servicios dentro de la cárcel es escaso y solo alcanzaría a una porción minoritaria de los/as reclusos/as. También se reportaron situaciones de torturas, confinamiento solitario y allanamientos violentos, aun-

⁷⁷ Richard Sparks, J., y Bottoms A. E., "Legitimacy and order in prisons", *British Journal of Sociology*, 1995, p.45-62.

⁷⁸ Andrew Coyle, "A human rights approach to prison management", *Criminal Behaviour and Mental Health* 13.2, 2003, p.77-80.

que con importantes variaciones regionales. Asimismo, y en forma inédita en el país, los/as internos/as identifican algunos problemas específicos de cada cárcel que podrían ser tomados en cuenta por las autoridades nacionales, regionales y locales para el mejoramiento de la gestión penitenciaria.

RECOMENDACIONES

A modo de recomendaciones, se sugiere lo siguiente:

1. Fortalecer y diversificar los mecanismos de control externo de la ejecución penal. En este sentido, cabe destacar el rol del Programa de Defensa Penitenciaria de la Defensoría Penal Pública.⁷⁹ Es necesario intensificar el control jurisdiccional e instalar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Desde una perspectiva de control administrativo externo, la creación de una *inspección penitenciaria independiente* permitiría que un organismo externo visitara y analizara de manera permanente el funcionamiento de los recintos penitenciarios. Para esto podría tomarse como base la experiencia de Her Majesty's Inspectorate of Prisons (HMIP) en el Reino Unido. De este modo, se podría monitorear los progresos (o retrocesos) en la protección de los derechos humanos de los reclusos de manera proactiva, es decir, alertando al sistema penitenciario (y a cárceles específicas) cuando hayan "luces de alerta" sobre situaciones problemáticas. Así, además de cautelar mejor los derechos de los privados de libertad, el sistema penitenciario contaría con instancias de *feedback* permanente, buscando avanzar hacia cárceles más seguras. Tanto estos mecanismos, como una eventual judicatura de ejecución penal o de vigilancia penitenciaria, deberían estar regidos por una o más normas con rango legal que regulen la ejecución de penas, restableciendo la jerarquía normativa que corresponde a este tema y, además, definiendo las facultades y alcance de dichos mecanismos de control externos, así como su relación con los órganos de control administrativo.
2. Se debería replicar la encuesta de percepción a "usuarios" en forma anual o bianual, a fin de que el sistema penitenciario tenga instancias permanentes de autoevaluación de la gestión penitenciaria.
3. Sin perjuicio de los esfuerzos que Gendarmería de Chile realiza, incluyendo el curso anual de derechos humanos, es perentorio

⁷⁹ Alicia Salinero, "Programa de Defensa Penitenciaria: Una contribución al acceso a la justicia", *Revista electrónica Debates Penitenciarios*, n. 19, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, mayo 2014, http://www.cesc.uchile.cl/debates_penitenciarios_19.pdf

rio aumentar la inversión en mejorar la formación del personal institucional, tanto de oficiales como de suboficiales y personal técnico. La tarea de atención, custodia y reinserción de las personas privadas de libertad constituye una altísima responsabilidad que, en la actualidad, no tiene un correlato en reconocimiento, recursos y formación por parte del Estado hacia Gendarmería de Chile.

4. Incorporar transversalmente un enfoque de derechos humanos en la formación de los gendarmes, avanzando hacia una mayor coherencia con la misión institucional (no solo de custodia, sino también de reinserción) y hacia el desarrollo de perfiles de carrera diferenciados y oportunidades de formación permanente para su personal.
5. Realizar nuevos y rigurosos estudios en temáticas penitenciarias y establecer una mayor vinculación con la academia. Futuros estudios podrían abordar algunos de los siguientes temas: la relación entre calidad de vida de los internos y de funcionarios, la interacción entre aspectos organizacionales de cada cárcel (gestión de personas, dotaciones, perfiles de cargo, etc.) y la calidad de vida en prisión, y la relación entre la calidad de vida carcelaria y la probabilidad de futura reincidencia, entre otros.
6. Contar con una política penitenciaria integral, con proyección a largo plazo. Los cambios que deben realizarse al sistema penitenciario para cumplir los desafíos en reinserción social requieren acuerdos político institucionales que le den sustentabilidad en el tiempo. Así, un horizonte consensuado y de largo plazo permitiría realizar un mejor trabajo en pos del respeto a los derechos humanos de los reclusos y posibilitaría perspectivas más reales de reinserción social.

