

“EL DESEMPEÑO MORAL DE LAS CÁRCELES CHILENAS COMO PRE-REQUISITO PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL: UN ESTUDIO PILOTO”

INFORME FINAL X CONCURSO POLÍTICAS
PÚBLICAS UC: PROPUESTAS PARA CHILE

Investigador Principal: Guillermo Sanhueza
Co-investigador: Catalina Ortúzar
Asesor: Eduardo Valenzuela

Contenido	
Antecedentes y contexto	2
Metodología y Resultados del Estudio	5
Objetivos del estudio y metodología	5
Muestra	6
Análisis	6
Resultados	6
Propuesta de Política Pública: descripción de la propuesta y su contexto	14
Objetivos de la propuesta	14
a. <i>Creación e implementación de una inspección de prisiones que monitoree de manera independiente la situación de las cárceles del país</i>	14
b. Mejorar los incentivos de empresas privados y de la propia Gendarmería para aumentar la proporción de internos que trabajan al interior de los penales	15
c. Aumentar la cobertura y calidad de la intervención psicosocial en conjunto con programas específicos de rehabilitación al interior de las cárceles	16
d. Propiciar la formación permanente de los funcionarios penitenciarios	18
Recomendaciones a nivel institucional	19
e. Creación una Ley de Ejecución Penal que unifique las iniciativas legales en materia de penas y reinserción	19
f. Reactivación e institucionalización del Consejo para la Reforma Penitenciaria	19
¿Cómo mejoraría el problema público abordado con esta propuesta?	20
Actores involucrados	20
Resultados esperados	21
Lineamientos y posibles estudios futuros	22
Bibliografía	22

Antecedentes y contexto

Las cárceles en Chile y el mundo están destinadas a sancionar a quienes han infringido gravemente la ley. De acuerdo al ordenamiento jurídico chileno (y al de muchos otros países también), cuando un individuo es enviado a prisión y, por tanto, privado de la libertad, el único derecho que le es suspendido a la persona mientras está encarcelada es su libertad de movimiento. Y es, en este sentido, que se señala que en sociedades occidentales el encarcelamiento es impuesto al individuo como castigo por el daño que ha infringido hacia el cuerpo social (Richardson, 1993, Couso, 2008; Alzúa, Rodríguez y Villa, 2008) y, por tanto, el recluso ya está siendo castigado al estar privado de libertad y no se supone que, adicionalmente a dicha severa restricción, el individuo deba ser sometido a formas de castigo adicionales al encierro (Ignatieff, 1978).

Aunque la prisión no debería llegar a ser un lugar que viole la dignidad humana ni un espacio que (re)produzca violencia (INDH, 2013; Couso, 2008; Liebling 2004, 2013; Hernández 2013; Colvin, 1992; Ignatieff, 1978; Cohen & Taylor, 1976), la precariedad del sistema carcelario chileno hace que el encarcelamiento se convierta en una forma de castigo permanente que amplifica las desigualdades sociales iniciales de aquellos que allí son enviados (Wacquant, 2001; Garland, 2002).

Distintos reportes internacionales y también nacionales han alertado sobre las condiciones de las cárceles chilenas —no solo por las precarias condiciones de infraestructura y hacinamiento— sino también por las diversas formas a través de las cuales se vulneran los derechos humanos de las personas privadas de libertad: muchos internos temen por su seguridad, otros han sufrido de hechos de violencia física o psicológica por parte de otros internos y/o de funcionarios del Estado; la mayoría carece de acceso a programas de reinserción y servicios básicos de salud; pocos tienen acceso a tratamiento de drogas; muchos han sufrido aislamiento en celdas de castigo que no cumplen los estándares mínimos de salubridad; hay algunos, incluso, que señalan haber sufrido torturas al interior de varias cárceles (Instituto Nacional de Derechos Humanos [INDH], 2012; Dammert y Zúñiga, 2008; Couso, 2008; Espinoza y Martínez, 2007; Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014; Sanhueza, 2015). En conjunto, estas condiciones limitan seriamente las posibilidades de reinserción social (INDH, 2013; Salla, Rodríguez, Espinoza y Litvachky, 2008; Dammert y Zúñiga, 2008; Couso, 2008; Liebling, 2004; Coyle, 2003; Sparks, Bottoms & Way, 1996).

A lo largo de todo Chile es posible encontrar cerca de 85 cárceles a cargo de Gendarmería de Chile. Aunque todas ellas comparten ciertas características comunes, es importante destacar que cada una de ellas difiere, asimismo, en una serie de características, incluyendo su tamaño y nivel de seguridad, su dependencia (si son concesionadas o tradicionales) y sus habitantes. Al mismo tiempo, también difieren en cuanto a características menos observables para el observador lego como son los conflictos entre internos y con los custodios, las dinámicas y rutinas cotidianas al interior y los niveles de violencia carcelaria, entre otras variables; al decir de Liebling, “algunas cárceles son más sobrevivibles que otras” (2011: 532).

Alison Liebling en su libro “Prisons and their moral performance, a Study of Values, Quality, and Prison Life” da a conocer los resultados de una investigación realizada junto a su equipo donde acuña el concepto de desempeño moral, el cual intenta reflejar la calidad de vida de una prisión en relación a los aspectos morales y éticos de ésta, dejando de lado una noción centrada netamente en lo material (infraestructura). El concepto busca representar “aquello que realmente importa dentro de una prisión”, indagando en aquellos aspectos de la experiencia carcelaria cotidiana que permiten distinguir una cárcel de otra en relación a “aquellos aspectos del tratamiento, sobre todo interpersonal y material de un prisionero que hacen que una pena de prisión más o menos deshumanizante y/o dolorosa.” (Liebling, 2004: 473).

Liebling (2004) argumenta, en este sentido, que los recintos penitenciarios deberían ser evaluados no solo en función de la custodia o de la “gestión financiera” sino por el grado en el cual ellas generan un ambiente propicio para la reinserción social, dado que estos recintos son “lugares morales especiales” donde el sentido de justicia, de orden y de autoridad son experimentados de manera peculiar (Clemmer, 1940; Sykes, 1958; Goffman, 1968). La autora señala, asimismo, que el desempeño moral de una cárcel es no solo posible de definir conceptualmente sino que también de observar empíricamente. Para ello es necesario enfocarse en aquellos aspectos que “realmente importan” de la vida en prisión, incluyendo el trato y las relaciones interpersonales, el sentido de justicia, el ejercicio de la autoridad, la legitimidad interior y en cómo la experiencia del encarcelamiento es “vívida” por los que allí se encuentran, tanto internos como funcionarios.

Es decir, el desempeño moral de una cárcel refiere a “la manera en que los prisioneros (y el staff) se sienten moralmente tratados dentro de la prisión y por la misma” (Liebling, 2004:473), en cuanto a justicia, respeto, dignidad y humanidad. Así, en la noción de desempeño moral un aspecto clave que surge es el uso de la autoridad y cómo se desenvuelven los gendarmes en relación a los internos; así, por ejemplo, el trato que los primeros brindan a los últimos tiene gran influencia en la percepción de la autoridad, y por lo tanto del sistema, que tienen los prisioneros, lo que también repercute en la calidad de vida de éstos dentro de prisión. Así, Liebling identificó las dimensiones claves para el marco de medición de la calidad de la prisión y “lo que realmente importa”: trato interpersonal, respeto, humanidad, sentido de justicia, orden, seguridad, y las relaciones entre el personal y los internos.

Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, las condiciones de encarcelamiento en las que se encuentran los individuos privados de libertad en Chile se convierten en un castigo y en una experiencia dolorosa permanente que atenta contra los derechos humanos de los internos, amenaza la integridad física de los funcionarios penitenciarios, deteriora el sistema carcelario en su conjunto, predispone a la reincidencia delictual debido a las limitadas oportunidades de reinserción social (INDH, 2013; Morales, Welsch y Fábrega, 2013; Rodríguez, et al., 2014; CESC, 2012; Dammert y Zúñiga, 2008; Couso, 2008; Liebling, 2004; Coyle, 2003; Sparks, Bottoms & Way, 1996).

En este sentido, es importante recordar que todos los reclusos —salvo quien muera en prisión— regresarán al medio libre una vez que cumplan sus condenas y, por tanto, cobra relevancia social el preguntarse por lo fructífero del encarcelamiento para el retorno a la comunidad de un modo pro-social; la evidencia preliminar disponible chilena muestra que este, usualmente, no es el caso, y que una futura reincidencia es el escenario más probable (INDH, 2013; Morales, Welsch y Fábrega, 2013).

A nivel internacional, existe evidencia empírica que vincula condiciones más dignas de confinamiento a menores índices de reincidencia post-liberación (Katz, Levitt y Shustorovic, 2003; Chen y Shapiro, 2004) y que, más aún, el efecto disuasivo de un confinamiento severamente extremo eran prácticamente nulo (Drago, Galviati y Bertova, 2011). Asimismo, se ha encontrado evidencia que relaciona mejores condiciones de los sistemas penitenciarios a importantes incrementos en el orden y la seguridad al interior de las cárceles (Coyle, 2003; Crewe 2005; Rocheleau, 2013) y que el prolongar en el tiempo un abandono del sistema penitenciario traería como consecuencias negativas en cuanto al fortalecimiento de organizaciones criminales al interior de los penales, particularmente el caso brasileiro (Dias, 2011; Teixeira, 2012).

Dado lo anterior, es fundamental comprender que la inversión e intervención por medio de políticas públicas coherentes en el contexto carcelario se torna fundamental. Tanto desde la perspectiva de los individuos con dignidad y derechos humanos que ingresan en los penales como desde la perspectiva del ciudadano con altos niveles de percepción de inseguridad y con desconfianza en el sistema judicial y penitenciario.

La calidad de vida de las cárceles, como se ha expuesto, no solamente parece ser precaria, sino que sobre todo es olvidada y naturalizada, tanto por los individuos que participan de ella como por la sociedad en su conjunto. Tan asumida está la realidad violenta e insegura de las cárceles en Chile que no existe un sistema de diagnóstico que evalúe de manera integral su funcionamiento. Lo que no se está evidenciando es que la delincuencia, la marginalidad, la invisibilización, la vulnerabilidad y la pobreza son parte de un mismo círculo; círculo que debe ser intervenido en alguna parte si es que se requiere erradicar alguno de sus componentes. De lo contrario, la invisibilización deja de ser tal y reaparece como problema público fundamental, reconvertido en delincuencia.

En suma, el asegurar condiciones dignas de reclusión y un trato adecuado para quienes cumplen condenas de privación de libertad no solo constituye un imperativo moral para un país civilizado (Couso, 2008; INDH, 2013) sino que también es una precondition para la reinserción social y la reducción de la reincidencia (Katz, Levitt & Shustorovic, 2003; Chen & Shapiro, 2004; Drago, Galviati & Bertova, 2011), un facilitador de la seguridad al interior de las cárceles, para internos y funcionarios (Coyle, 2003; INDH, 2012) e, incluso, un contrapeso para el fortalecimiento del crimen organizado al interior de los penales (Dias, 2011).

En esta investigación se propone el estudio y diagnóstico de las cárceles chilenas, ejemplificándolo con el estudio en específico del centro penitenciario cerrado Colina II de la Región Metropolitana. La importancia a nivel de política pública de este estudio piloto, es el paso fundamental de conocer una realidad para poder intervenir eficientemente en ella.

Se busca identificar aquellos aspectos de la Calidad de Vida tanto generales como particulares que llevan los internos encarcelados en Colina II, para poder identificar aquellas problemáticas de mayor urgencia y a la vez, aquellos aspectos que parecen funcionar correctamente.

La realidad de las cárceles y de las personas que están reclusas en ellas es producto y responsabilidad de la sociedad en su conjunto, por lo que las condiciones necesarias para romper con el círculo de la marginalidad y la pobreza y hacer emerger oportunidades donde no las ha habido nunca, es también nuestra responsabilidad y al mismo tiempo, nuestro propio resguardo.

Metodología y Resultados del Estudio

Objetivos del estudio y metodología¹

La metodología que se utilizó en esta investigación fue mixta, combinando una recolección de datos cuantitativos (a través de una encuesta representativa de los distintos módulos) y cualitativos (a través de entrevistas con una muestra de internos).

Objetivo General:

El objetivo general de nuestro estudio fue “conocer en profundidad la calidad de vida al interior del recinto penitenciario Colina II, a la luz del concepto de “desempeño moral””.

Objetivos Específicos:

1. Caracterizar a los internos de acuerdo a su información sociodemográfica.
2. Identificar las características físicas y ambientales de Colina II descritas por los internos
3. Identificar el trato, las relaciones sociales y la dinámica social al interior de Colina II.
4. Construir y cuantificar el indicador de “desempeño moral” representativo para la población penal de Colina II.
5. Interpretar y darle sentido a los datos cuantitativos sobre desempeño moral en conjunto con los datos cualitativos recolectados.

¹ En una primera instancia se había propuesto medir el desempeño moral al interior de los recintos penitenciarios Colina I y Colina II, y compararlos en sus diferentes dimensiones, identificando aquellos factores específicos que hacía que ambas cárceles fueran distintas en sus indicadores. Sin embargo, el proyecto así parecía inabarcable tanto por la cantidad de recursos humanos y financieros que debieran destinarse para medir efectivamente el desempeño moral de ambas, como por el tiempo necesario para hacerlos. Así, la investigación se centró solo en Colina II y el objeto de investigación y las fuentes de información fueron los propios internos de los distintos módulos (no se incluyó ni a funcionarios ni profesionales)

Muestra

Respecto a los datos cuantitativos se encuestó presencialmente un total de 352 internos elegidos aleatoriamente y estratificados en 13 módulos, representativos de la población penal de Colina II. Se les realizó una encuesta con 69 preguntas con alternativas y 4 preguntas abiertas. Mediante esta muestra se encuestó al 13% de la cárcel, con un error muestral del 0,05%. El análisis de los datos se llevó a cabo con el programa estadístico SPSS 21.

Respecto de los datos cualitativos, se realizaron 7 entrevistas en profundidad a personas de diferentes módulos, y con características etarias distintas.

Análisis

El principal análisis que se llevó a cabo fue un análisis descriptivo de los datos cuantitativos y un análisis factorial para la construcción de escalas, que considera un tamaño muestral total de 328 internos. Principalmente se identificó el perfil sociodemográfico de los internos que ingresan a Colina II, su condición de reincidente y la relación con la droga y el alcohol antes de ingresar al penal.

Luego se exponen descriptivamente los distintos ámbitos de la vida de los internos, evidenciando las condiciones de vida al interior de Colina II, y finalmente se analizaron las preguntas abiertas de los internos, intentando identificar aquellos aspectos de la vida carcelaria que podrían no haberse evidenciado en las preguntas, aprovechando de jerarquizar las peores problemáticas de los internos y aquello que más valoran.

Luego se realizó un análisis factorial de los indicadores descritos y respecto de eso se construyó el Índice de Desempeño Moral de Colina II. La escala de Desempeño Moral de Liebling es una escala comparativa entre cárceles por lo que se tomó la decisión de construir un índice, en el que se pudiera ubicar como promedio el desempeño de Colina II en comparación a sus propios valores extremos²

Los datos cualitativos guiaron el análisis de los datos cuantitativos, puesto que identificaron ciertas líneas de análisis y problemáticas definidas. Desde ese punto, se profundizó en aquellos temas desde los datos cuantitativos.

Resultados

Perfil Sociodemográfico internos Colina II

El perfil del interno de Colina II tiene características bastante definidas. El rango etario de los internos va desde los 19 a los 63 años de edad, con un promedio de 33 años, por lo que representa una población más bien joven. El 98% de los encuestados es chileno de nacionalidad, con un 1% proveniente de Perú y otro 1% proveniente de Argentina. Respecto de los niveles educacionales que presentan los internos de Colina II, la gran mayoría (57%) alcanzó la educación media completa e incompleta, seguido de educación básica completa e incompleta (37,4%). No se observan grandes diferencias educacionales de acuerdo a los diferentes rangos etarios.

Respecto a la pertenencia a algún pueblo indígena, la mayoría dice no pertenecer a ninguno (89%) y un 11% dice ser perteneciente al pueblo mapuche. Respecto a la pertenencia religiosa, un 60,8% se declara evangélico, seguido de un 29,3% católico.

² Para mayor información sobre la metodología revisar el Anexo Metodológico.

Perfil de cárcel internos Colina II

Considerando las preguntas que buscaban conocer el historial carcelario de los internos para entender las características de sus trayectorias delictuales, se crea un perfil descriptivo de la cárcel.

En primer lugar interesaba conocer cuánto tiempo llevaban presos los internos encuestados. La gran mayoría de Colina II lleva encarcelado más de dos años (72,3%). Por lo que la población carcelaria es una población más bien estable en el tiempo.

Ahora bien, respecto a la cantidad de veces que ha estado preso, se evidencia una constante reincidencia entre los internos de Colina II, con un 80% que dice no ser la primera vez que está encarcelado. De este 80%, un 45,3% ha estado preso entre 2 y 5 veces antes.

Finalmente, se presentan las condiciones de consumo de drogas y alcohol antes de entrar a Colina II, evidenciando serios problemas de consumo de droga, con un 70% de los internos declarando consumir drogas antes de ser encarcelados y un 43,5% que declara haber tenido problemas con las drogas. Respecto al alcohol, sólo un 28,4% dice haber tenido problemas con el alcohol.

Calidad de Vida de los distintos ámbitos

A continuación se presentarán los hallazgos respecto a la calidad de vida en los diferentes ámbitos medidos en Colina II³. Se hará énfasis en aquellos aspectos que resaltan tanto en el análisis cuantitativo como en el cualitativo, se expondrá el índice de Desempeño Moral y se analizarán las preguntas abiertas del cuestionario.

1. Infraestructura

Dado los problemas de hacinamiento que presentan muchas de las cárceles chilenas, el primer ámbito que se mide en el cuestionario es el de la infraestructura.

Las variables de infraestructura responden principalmente a las condiciones físicas de vida dentro de la cárcel Colina II. Como es posible observar, los aspectos mejor evaluados de la infraestructura son el acceso a una ducha diaria (81%) y dormir en un lugar limpio (76%). Los aspectos peor evaluados son la temperatura al interior del penal (44%) y la condición de los baños (41%). En general la infraestructura presenta una evaluación positiva, y los indicadores de poco espacio en general y poco espacio para otras actividades presentan niveles más bien bajos de incidencia (26% y 22% respectivamente).

Se construyó una escala de infraestructura que reunía toda la información de los distintos indicadores, en la que un 47% consideraba la infraestructura como “buena”, un 38% como regular y sólo un 16% como mala⁴

Lo interesante de esta información, es que no necesariamente hay que intervenir o invertir en todos los aspectos de la infraestructura sino que los recursos pueden ser enfocados en mejorar los servicios sanitarios, crear áreas verde, y sobre todo, mejorar la temperatura, que debido a la construcción de concreto se mantiene muy baja, empeorando considerablemente en invierno. Además de esto Es interesante considerar que no aparece el hacinamiento como uno de los principales ítems problemáticos de la infraestructura.

2. Trato Interpersonal

³ Los gráficos se encuentran en el Anexo Metodológico.

⁴ Escala en Anexo metodológico.

El trato interpersonal refiere a la relación que tienen los internos con los gendarmes y el trato que reciben en la cárcel en general, en términos institucionales.

Respecto de las dimensiones de "Trato Interpersonal" aquellas situaciones relacionadas a los gendarmes son las que presentan una peor evaluación por parte de los internos. Un 54% opina que "Los gendarmes muestran preocupación y comprensión" nunca y casi nunca, seguido de que no están disponibles para conversar con los internos (46%) y de que nunca o casi nunca parecen tipos honestos (45%). En general los aspectos negativos muestran mayor incidencia que los positivos, entre los cuales destaca "me llevo bien con los gendarmes de mi módulo" con un 47% que indica que esto sucede siempre o casi siempre, y aporta luces respecto a la sectorización o a la diferentes realidades que se viven en el penal dependiendo de en qué modulo se encuentren internos.

El problema con los gendarmes y el tipo de relación que se tiene con ellos aparecen también como un aspecto importante en la información cualitativa:

"Se supone que gendarmería está aquí y lo capacitan a ellos para cuidar tu integridad física, psicológica, tu salud...y de repente dejan harto que desear; lamentablemente, dejan harto que desear (...) yo empezaría de la escuela de gendarmería o de la escuela de suboficiales...de ahí tienen que empezar a cambiar las cosas" (E1)

"Yo pediría que no hagan abuso de poder solo por un traje" (E6)

"Aquí todos los funcionarios no son corruptos, aquí hay funcionarios que si deberían estar siempre en la institución y dentro de colina II, porque han arreglado la unidad" (E2)

Los hallazgos de este ámbito aportan luces respecto a los problemas relacionales que se dan al interior del penal y que no responden a problemas solucionables con un aumento en los recursos, sino que responden a una problemática más profunda, que subyace a las relaciones de poder y a los roles que se cumplen al interior de la cárcel y respecto del cual sólo puede ser arreglado por ambas partes: haciendo modificaciones en las intervenciones que reciben los internos, pero también capacitaciones a quienes actúan como interventores y como guardianes. Los internos hacen diferencias claras entre aquellos uniformados que cumplen con su deber y aquellos que abusan de su autoridad, teniendo a la vez un impacto diferenciado en la calidad de vida de cada uno.

Justicia

La justicia es un concepto difícil de medir y de describir como resultado. La justicia fue medida al interior de Colina II por medio de una escala que hacía referencia a la aplicación de las leyes, a la discriminación o trato arbitrario a algunos internos, a la eficiencia de intervención en casos de emergencia y a la claridad con que los internos entienden las medidas tomadas por gendarmería. Las situaciones que aparecen siempre o casi siempre como justas, son principalmente que los gendarmes son claros en decir lo que se puede o no hacer (54%) y que no se discrimina por razones de raza, religión o delito cometido al interior de la cárcel (51%).

Respecto de aquellos aspectos que tienen menos incidencia, es posible observar que nuevamente es la relación con los gendarmes la que aparece representada, indicando que los gendarmes no

tratan de manera justa a los internos cuando aplican las reglas (47%), que la cárcel nunca o casi nunca responde rápido a peticiones o postulaciones de los internos (42%), que los gendarmes nunca o casi nunca interpretan de igual manera las reglas (40%) y que los gendarmes nunca o casi nunca responden rápido en caso de alarma o emergencia (39%).

Se evidencia que nuevamente un problema de tipo relacional entre los internos y los gendarmes, cargándose la balanza hacia mayor incidencia de situaciones injustas que justas al interior del penal.

Visitas

Tanto en terreno como en los datos, es posible evidenciar que los internos de Colina II valoran las visitas y el sistema de visitas de este penal en particular. Al momento de las encuestas, los internos comentan que tienen un régimen bastante holgado de visitas, tanto en tiempo como en facilidad de acceso de las mismas, lo que facilita el sentirse parte de sus familias.

En efecto, los datos muestran bastante conformidad con el régimen de visitas, indicando que los internos pueden efectivamente mantener un contacto cercano con sus familias (54 %), el tiempo de las visitas es considerado por un 48% como siempre o casi siempre suficiente y un 43% dice que las visitas siempre o casi siempre son bien tratadas. Este ítem presenta uno de los ámbitos de Colina II que muestra altos niveles de satisfacción entre los internos, y que es valorado por los mismos como manera de sentirse aun parte de sus familias o entorno.

Violencia y amenaza

Se introdujeron preguntas sobre ambiente y sobre dinámicas sociales al interior del penal que reflejaran las situaciones de amenaza y violencia que afectan la calidad de vida de los internos, de acuerdo a la literatura recopilada. Estas preguntas estaban mezcladas con otras preguntas positivas, pero para efectos del análisis se agruparon aquellas que hacen referencia a los aspectos negativos del día a día y a los sentimientos de los internos asociados a estos.

Las situaciones que indicadas que se producen siempre y casi siempre son en primera instancia que, de acuerdo a un 78% de los internos, la celda de castigo es la primera opción que utiliza gendarmería cuando se rompe alguna regla. Un 58% de los internos se siente siempre amenazado o inseguro, un 55% declara que hay bastantes amenazas y violencia en general, un 51% dice que siempre o casi siempre el nivel de consumo de drogas al interior del penal es bastante alto y un 50% que su estadía en la cárcel ha sido dolorosa. Lo que tiene la menor incidencia es el pensar en el suicidio. Sólo un 10% lo hace siempre o casi siempre. La información se ve respaldada a su vez por los datos cualitativos, que reflejan este ambiente de constante violencia relacionado a su vez con alto consumo de droga:

“Siento pena y rabia; pena, por todo lo que sucede en mi entorno día a día: la droga, el alcohol, cabros peleando por nada... por nada (...) antiguamente se peleaba por una razón muy grande (...) aquí, comúnmente hoy en día se han perdido valores, se han perdido principios, dignidad como persona, hay personas humillándose por droga...” (E1)

La realidad que se expone en estos indicadores de violencia y amenaza son crudos y exponen la realidad en la que están inmersos los internos, funcionarios y gendarmes diariamente. Si bien, como se ha ido exponiendo, la infraestructura no es el mayor de los problemas, la violencia y la

amenaza constante, tanto de gendarmería como de los demás internos aparece y reaparece en las dimensiones medidas.

Organización y funcionamiento

En relación a lo anterior, en este ámbito se explicita cómo es percibido el funcionamiento general de la cárcel, la apreciación de los talleres y clases, el ambiente general.

Es posible observar en este ámbito, que los internos valoran siempre y casi siempre la educación que reciben al interior del penal, con un 64% considerándola importante para su desarrollo personal. Además de la educación, un 59% de los internos valoran y consideran positivo el que en Colina II se pueda trabajar, seguido de un 57% que considera que la relación con los gendarmes es positiva para el desarrollo personal y un 53% dice que en la cárcel lo animan a trabajar y a cumplir metas. Es importante señalar que en terreno se menciona constantemente la importancia de los funcionarios y del área técnica para desarrollarse y para cambiar:

“Aquí hay buenos profesionales...me gusta cuando ellos se acercan de igual a igual, cuando nos ven como persona (...) eso te hace sentir cómodo” (E1)

Respecto de aquellos indicadores que aparecen como poco frecuentes (no pasa nunca y casi nunca), están nuevamente el sentirse protegido frente a amenazas de los gendarmes (59%) y sentirse protegido frente a amenazas de otros internos (48%). Es decir, nuevamente reaparecen los ítems de inseguridad.

Otros internos

Para finalizar, se observan indicadores de las relaciones sociales con otros internos en los que se evidencia una fuerte desconfianza en otros internos de la cárcel con sólo un 61% declarando que nunca y casi nunca confía en los demás. Por otro lado, los demás indicadores que llaman la atención inmediatamente es que “las drogas causan muchos problemas entre los internos” con un 69% que explicita que siempre y casi siempre esto pasa, evidenciando nuevamente el problema de las drogas al interior del penal.

Un 57% cree que es tratado con respeto por otros internos, y otro 57% dice llevarse bien con otros internos. Esto refleja que existen efectivamente relaciones de amistad y respeto entre los internos, pero que problemas como la droga, las peleas y la violencia de gendarmería van deteriorando la calidad de vida y la calidad de las relaciones con los demás.

Lo más positivo y lo más negativo de la cárcel: preguntas abiertas

Con preguntas abiertas se pidió a los encuestados que escribieran lo más negativo de estar en la cárcel y lo que podían rescatar como positivo. Las preguntas fueron transcritas y luego codificadas. Se exponen los resultados en los gráficos 1 y 2.

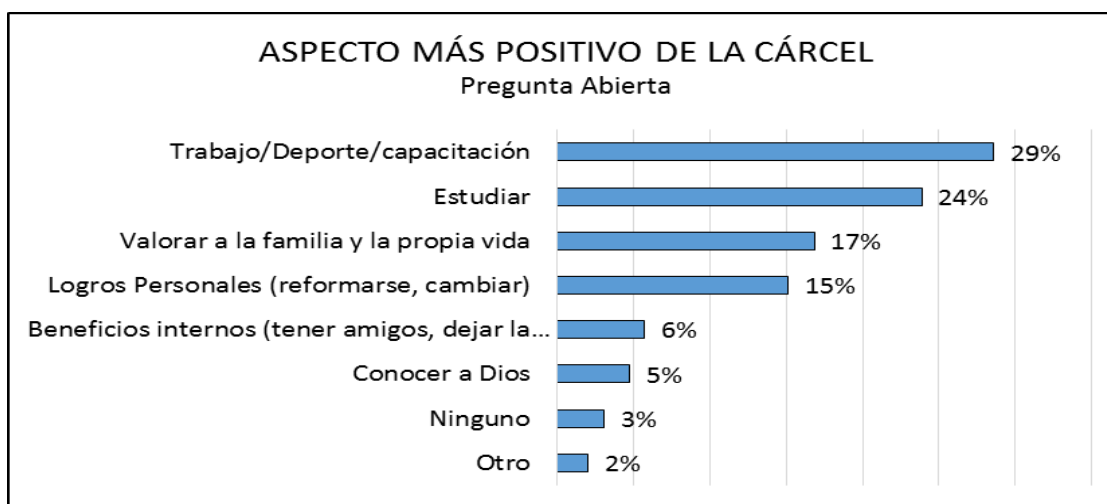
Aspecto más positivo de la cárcel

Como puede observarse en el gráfico 1, el aspecto mejor evaluado es la realización de actividades dentro del penal. Trabajar, capacitarse y poder hacer deporte aparecen como la primera opción de esta pregunta abierta, con un 29% de las respuestas.

Después de la realización de actividades, aparece una más y que es fundamental: educarse. Los estudios, ir a la escuela, terminar cuarto medio, son todos sinónimos que fueron agrupados en esta categoría y que demuestra no solamente la valoración que tienen los internos por las actividades, sino la necesidad inherente al hombre de sentirse útil, activo y ocupado. Al mismo

tiempo, la necesidad de valorarse como individuo y como persona, con intereses y capacidad de aprender.

Gráfico 1: ¿Qué aspecto podrías decir que es positivo de la vida en la cárcel?



Elaboración propia a partir de la "Encuesta de Calidad de Vida en Cárceles Chilenas" 2015. N=297

Por otro lado, aparece la valoración de la familia y de la propia vida, puesto que muchos internos sienten que estando presos empiezan a mirar con otros ojos las cosas que tienen afuera, siendo ésta una de las motivaciones tanto para trabajar como para reformarse.

"Aquí echai de menos a la familia, a tus hijos, aquí se pierde todo po'h, de repente... puede perder hasta la familia, hay gente que lo han dejado solo, gente que perdió a su familia, a su esposa, a sus hijos, por estar en este lugar..." (E6)

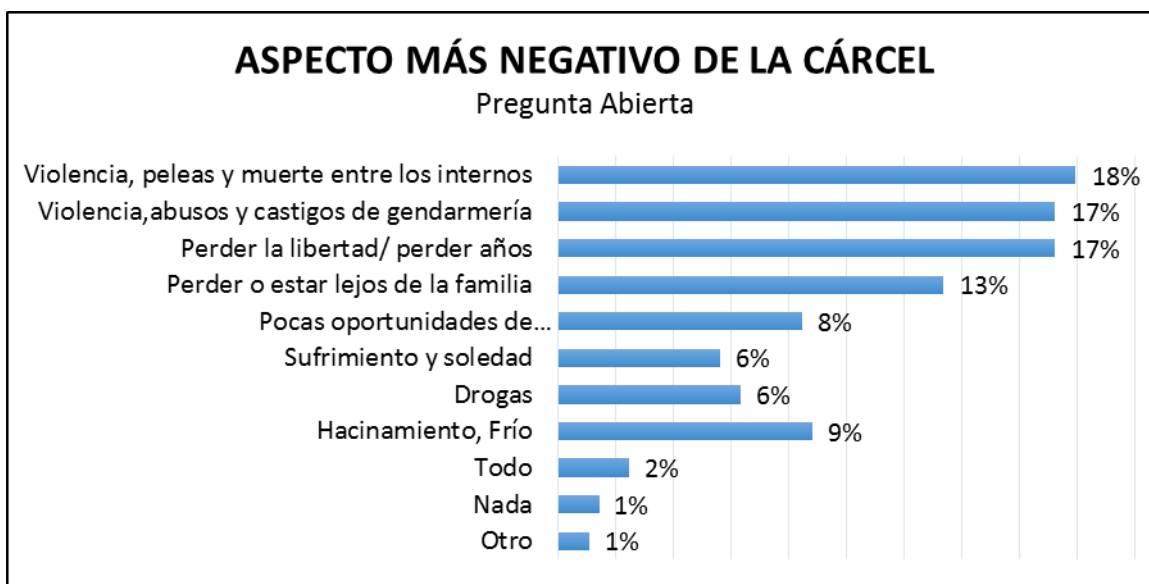
Por último se valora mucho el propio esfuerzo, el sentir que se ha cambiado, se ha reformado y que se quiere hacer las cosas distintas, corresponde al 15% de los entrevistados.

El aspecto más negativo de la cárcel

Ahora bien, respecto del peor aspecto de la cárcel, los encuestados tienen tres grandes categorías: la violencia, muerte y peleas entre los internos (18%), la violencia abusos y castigos de gendarmería (17%) y el perder la libertad o los años encerrado (17%).

Luego, con un 13% de los encuestados, aparece el perder o estar lejos de la familia y finalmente aparecen nombrados los problemas de infraestructura, principalmente el hacinamiento y la temperatura, con un 9%, y las pocas oportunidades de trabajar, capacitarse o realizar actividades con un 8%. El sufrimiento y la soledad, y el problema del consumo de drogas, aparecen con un 6%.

Gráfico 2: ¿Qué aspecto podría decir que es lo más negativo de su vida en la cárcel?



Elaboración propia a partir de la "Encuesta de Calidad de vida en Cárceles Chilenas" 2015. N=284

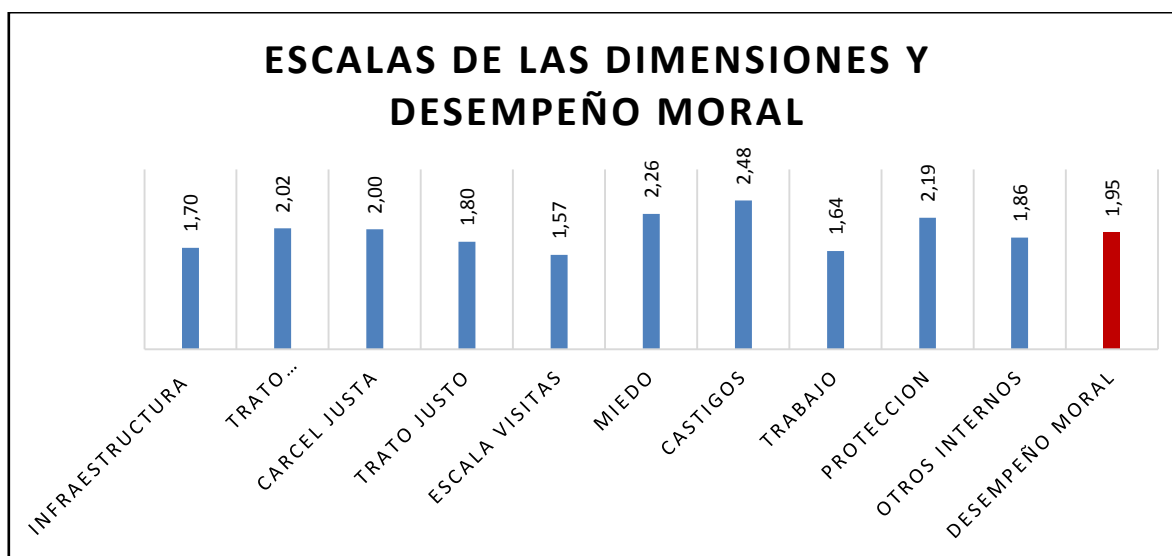
Escala de Desempeño Moral Colina II

La escala de desempeño moral fue construida a partir de la suma de todas las escalas de los ámbitos que se han expuesto. Dentro de cada ámbito puede haber más de una escala, puesto que el análisis factorial determinó más escalas que ámbitos de indicadores, pero a pesar de su reagrupación responde a los mismos ámbitos antes descritos.

Ahora bien, si bien la Escala de Desempeño Moral es una escala cuya utilidad es posicionar las distintas cárceles en un mismo medidor comparativo, para efectos de esta investigación exploratoria, son de mayor utilidad las dimensiones descriptivas, puesto que se profundiza en la complejidad y particularidad de una sola cárcel.

La Escala de Desempeño Moral construida en esta investigación cuenta con 10 escalas, que en conjunto reúnen todos los ámbitos de la encuesta, que fueron sumados y convertidos en índices, para luego ser divididos en tres categorías: 1 Bueno, 2 Regular y 3 Malo. El promedio de cada escala fue sumado y promediado para obtener la Escala de Desempeño Moral, que también va de 1 a 3. El promedio de Colina II es un 1,95, es decir, su desempeño moral, considerando todos los ámbitos de la calidad de vida en la cárcel es regular.

Gráfico 3: Promedios escalas de ámbitos de Calidad de Vida y Desempeño Moral



Elaboración propia a partir de la primera "Encuesta de Calidad de vida en Cárceles Chilenas" 2015. N=284

El ámbito de justicia está compuesto por cárcel justa y trato justo, el ámbito de organización y funcionamiento está representado por las escalas de trabajo y protección, y finalmente el ámbito de violencia y amenazas está compuesto por las escalas de miedo y de castigos.

Es posible evidenciar en los promedios de los gráficos, que el peor promedio (2,48) corresponde a los castigos, que concuerda con la información descriptiva. Lo sigue la escala de miedo (2,26) y refiere principalmente al ambiente de violencia. Ambas escalas pertenecen al ámbito de Violencia y amenazas descrito anteriormente.

Las escalas con mejor evaluación son la de visitas (1,57), la valoración del trabajo (1,64) que pertenece al ámbito de organización y funcionamiento y la infraestructura (1,70).

Es posible evidenciar, que los problemas se repiten de manera bastante clara y saturada. Tanto en la encuesta, con preguntas cerradas y abiertas, como en las entrevistas. Los aspectos negativos y positivos reflejan una realidad violenta, tanto entre internos como entre gendarmes e internos, intensificada por las peleas, la droga y la poca intervención social. Por otro lado, se evidencia la necesidad y el agradecimiento por las intervenciones, capacitaciones, talleres y educación, reflejando una carencia y una posibilidad clara de intervención en estos ámbitos. Sobre la infraestructura, si bien no toma un lugar principal en la realidad de Colina II, siempre es un trasfondo necesario de considerar en la intervención, sobre todo en términos de espacio para realizar actividades, pero también de condiciones mínimas de calidad de vida de los internos. El frío y los baños insalubres son las peores problemáticas, lo que no quiere decir que no exista el hacinamiento, sólo que queda relegado a un lugar secundario en el contexto de las prioridades.

Propuesta de Política Pública: descripción y contexto

Objetivos de la propuesta

En base a la evidencia empírica recolectada, a la revisión de literatura –fundamentalmente al trabajo de Alison Liebling sobre el desempeño moral de las cárceles--y a la experticia profesional previa respecto a la estructura y funcionamiento del sistema penitenciario, es que como equipo investigador hemos preparado la siguiente propuesta de política pública respecto al sistema penitenciario.

Como objetivo central de nuestra propuesta está el diagnosticar y mejorar la calidad de vida al interior de las cárceles chilenas tanto como medida de protección de los derechos humanos de los internos pero también como medida contra la reincidencia delictual. Para ello, planteamos tres objetivos específicos:

1. Diagnosticar y medir los niveles de calidad de vida de todas las cárceles como base para la intervención.
2. Disminución de la violencia entre internos de las cárceles chilenas (Mediante dos aristas: trabajo/estudio y rehabilitación/atención)
3. Disminución de la violencia de gendarmería al interior de las cárceles chilenas (Mediante capacitación/ inspección)

Desprendidas de estos objetivos, pero de manera más específica, planteamos seis iniciativas de política pública:

- a) *Creación e implementación de una inspección de prisiones*
- b) *Mejorar los incentivos para los privados y Gendarmería para fomentar el trabajo y capacitaciones al interior de los penales*
- c) *Aumentar la cobertura y calidad de la intervención psicosocial con programas específicos de rehabilitación al interior de las cárceles*
- d) *Propiciar la formación permanente de los funcionarios penitenciarios*
- e) *Creación de una Ley de Ejecución Penal que unifique las iniciativas en materia de penas y reinserción*
- f) *Reactivación e institucionalización del Consejo para la Reforma Penitenciaria*

La forma en que estas propuestas operarían, así como el detalle de los objetivos a los cuales servirían, se señalan a continuación:

- a. *Creación e implementación de una inspección de prisiones que monitoree de manera independiente la situación de las cárceles del país*

La creación de una inspectoría penitenciaria en el país como ente independiente de Gendarmería de Chile, que monitoree de manera sistemática y permanente el funcionamiento del sistema penitenciario chileno. Esta entidad apuntaría a levantar información sistemática, permanente e independiente del funcionamiento de las cárceles chilenas, enfocando su gestión en la mejora continua del sistema penitenciario y determinando en conjunto con Gendarmería los progresos a realizar con plazos acotados.

La inspectoría realizaría inspecciones no-anunciadas, integrales a diversas cárceles del país. Su puesta en marcha debería ser gradual y su funcionamiento debiera iniciarse, probablemente, examinando la situación de las cárceles con más problemas; una vez hechas las visitas, se deberían generar reportes de retroalimentación tanto para las propias autoridades penitenciarias, como para el Ministerio de Justicia, para los organismos preocupados de los DDHH de los reclusos y para la sociedad en general.

Uno de los productos esperados –especialmente en la etapa inicial de la inspectoría—serían diagnósticos de los distintos penales, incluyendo la realización de encuestas de percepción de usuarios (reclusos) en forma anual o bianual, a fin de que el sistema penitenciario tenga instancias permanentes de autoevaluación de su gestión. Así, Esta inspectoría tendría como un objetivo permanente de su quehacer el *“diagnosticar y medir los niveles de calidad de vida de todas las cárceles como base para la intervención y las modificaciones”*.

Para esto podría tomarse como base la experiencia de Her Majesty’s Inspectorate of Prisons (HMIP) en el Reino Unido, per adaptada a la realidad e idiosincrasia nacional. Esta entidad podría estar alojada en el Ministerio de Justicia o en la (nueva) Subsecretaría de Derechos Humanos, aunque debieran cautelarse dos aspectos clave para su adecuado funcionamiento: su independencia financiera y la forma en que su máxima autoridad es nombrada (podría ser a través del sistema de Alta Dirección Pública).

La creación de la inspectoría de cárceles serviría simultáneamente para el primer objetivo específico *“diagnosticar y medir los niveles de calidad de vida de todas las cárceles como base para la intervención y las modificaciones”* como para el tercero, que es *“disminuir los niveles de violencia y maltrato de los gendarmes a los reclusos”* a través de la encuesta de diagnóstico que cuantificaría la calidad de vida al interior de los penales, y tendría una clausula específica de violencia de uniformados para con los internos.

b. Mejorar los incentivos de empresas privados y de la propia Gendarmería para aumentar la proporción de internos que trabajan al interior de los penales

Diversos estudios señalan que una cárcel donde existen más oportunidades laborales y una mayor proporción de internos ocupando su tiempo en actividades de capacitación o productivas es una cárcel con menores niveles de violencia entre internos (Fleisher, 1989; Kimmet y Martin, 2002; Huebner, 2003; Steiner, 2009), más segura para el personal (McCorkle et al., 1995; Walrath, 2001)

y con un ambiente más favorable a procesos de reinserción social (Liebling, 2004; HMIP, 2012). Al mismo tiempo, en un estudio realizado en prisiones argentinas, en aquellas cárceles donde habían mayores oportunidades educativas, se reducía la violencia al interior de los penales (Alzúa, Rodríguez y Villa, 2010).

Este proyecto plantea la necesidad de aumentar la proporción de internos que acceden a oportunidades de capacitación y trabajo remunerado al interior de los penales, a través de incentivos tanto a privados como a la propia Gendarmería de Chile. Así, en el caso de los incentivos a privados, por ejemplo, se deben abaratar los costos de instalación de empresas y centros laborales al interior de unidades penales, a través de la creación de subsidios para la instalación de empresas similar a lo que se hizo al lanzar el llamado “sector laboral” de Colina 1 hace algunos años; ya sea a través de arriendos a bajo costo por el terreno y/o por el uso de galpones ya instalados, destrabar procedimientos burocráticos incluyendo la posibilidad más expedita de contratar personas privadas de libertad.

En el caso de Gendarmería de Chile, se deben generar incentivos institucionales para que la reinserción, a través del trabajo, sea una mayor prioridad para los funcionarios. Así, por ejemplo, en el sistema anual de las *metas de incentivo colectivo* (a nivel nacional y regional) deberían incorporarse algunas que tengan relación con una determinada proporción de internos/módulos con instancias de trabajo, ajustados a la realidad y a condiciones de cada penal; esto debería plasmarse en las planificaciones estratégicas regionales que se realizan anualmente. De otro modo, la preocupación —y los incentivos— para que una mayor proporción de internos accedan a trabajar quedará solo en las iniciativas individuales de algunos oficiales y/o gendarmes, como ocurre en la actualidad. El enfoque de esta medida es que el fomento del trabajo sea una política institucional coherente que no sólo mejore la calidad de vida de los internos al interior del penal sino que también entregue herramientas para la reinserción social una vez fuera. Esta medida está enfocada al objetivo específico 2 de disminución de la violencia entre reclusos al interior del penal.

Al mismo tiempo, y más allá de las metas de incentivo colectivo que se planteen para cada región, es necesario establecer metas de aumento de inversión —de largo plazo— institucional en materias de reinserción, pasando del actual (y escuálido) 2% o 3% del presupuesto, a mayores porcentajes destinados a esta misión, que reflejen más adecuadamente el balance —que se declara— se quiere alcanzar entre custodia y reinserción. Esto supone un mayor involucramiento de Ministerio de Justicia y su División de Reinserción Social con la Subdirección Técnica de Gendarmería y con la Dirección Nacional de la institución.

c. Aumentar la cobertura y calidad de la intervención psicosocial en conjunto con programas específicos de rehabilitación al interior de las cárceles

Los programas de intervención psicosocial y la calidad y cobertura con que éstos sean entregados es fundamental para asegurar el progreso individual de los internos en materia de rehabilitación delictual y psicológica. Se propone mejorar la calidad de las intervenciones mediante un aumento

de psicólogos en el equipo técnico de Gendarmería, pero también, mediante una cobertura mínima obligatoria en todos los módulos de los recintos penitenciarios. La realidad actual de este tipo de intervenciones refleja en este sentido una profunda carencia, debido a que en la actualidad no todo interno tiene la posibilidad de ser intervenido, puesto que existen áreas dentro de las cárceles con las que, por distintas razones no justificadas institucionalmente, simplemente no se trabaja en términos de intervención psicosocial. Como resultado, existen amplias proporciones de internos en muchas cárceles del país que ven desproporcionada e injustamente mermadas sus chances de al menos acceder a algún programa de intervención, debido a que ingresaron en uno de los módulos “sin intervención”.

Por otro lado, dentro de los programas de intervención se hace crucial la necesidad de incluir programas de rehabilitación de drogas. Las drogas, como bien se expone en los datos recolectados, aumentan los niveles de violencia al interior de las cárceles, disminuyendo la calidad de vida tanto de otros internos como de los funcionarios puesto que esta situación aumenta la violencia tanto entre reclusos como entre los gendarmes y los reclusos, al encontrarse los internos en un estado alterado de conciencia. Además, dificulta el proceso de modificación de las conductas delictuales y el cambio necesario para la reinserción social.

Dentro de las razones que usualmente se esgrimen para no intervenir con ciertos grupos al interior de las cárceles está el hecho de que los sujetos ‘no quieren ser intervenidos’ o que ‘son refractarios a la intervención’. En este sentido, cabe recordar que las personas privadas de libertad están allí precisamente contra su voluntad —a nadie le gusta estar preso—y que el desafío de trabajar exitosamente en contextos penitenciarios supone —entre otras cosas—superar dicha barrera y lograr motivación allí donde no existe. Esto es congruente con la literatura especializada que señala que los mayores logros en términos de disminuir la reincidencia futura se dan precisamente cuando se focalizan los esfuerzos precisamente en aquellos que poseen un riesgo más alto y una peor conducta (Andrews, Bonta y Wormith, 2011; National Institute of Corrections, 2015).

Al mismo tiempo, la literatura internacional especializada en reinserción social y en programas exitosos recomienda trabajar bajo el modelo de riesgo, necesidad y responsividad (RNR) para poder aspirar a una menor reincidencia futura. En este sentido, tal como se ha señalado en otras investigaciones (i.e. Espinoza Martínez y Sanhueza, 2014), la incorporación del modelo de intervención por parte de Gendarmería no ha sido coherentemente implementado en la oferta programática que ofrece la institución. En este punto, se recomienda que Gendarmería de Chile no aborde por sí misma la formación sino que licite propuestas a universidades y otros centros académicos con mayor experticia y que puedan ofrecer entrenamiento avanzado en este y otros modelos exitosos de intervención con reclusos.

Con esta medida se busca apuntar a los objetivos específicos 2 y 3, a saber, *“Disminución de la violencia entre internos de las cárceles chilenas”* y *“Disminución de la violencia de gendarmería al interior de las cárceles chilenas”*.

d. Propiciar la formación permanente de los funcionarios penitenciarios

La teoría de la gestión penitenciaria señala que los oficiales y las autoridades penitenciarias son quienes ejercen una influencia determinante en la marcha de las cárceles, incluyendo, por cierto, las situaciones de violencia que se pueden generar dentro de ellas (Di Iulio, 1987; Reisig, 2002). Quienes proponen este modelo señalan que las fallas en la gestión penitenciaria son responsables por las formas más severas de violencia carcelaria como los motines, homicidios de internos y agresiones entre reclusos (Reisig, 2002; Snacken, 2005; Sparks et al., 1996; Useem & Kimball, 1989).

Así, se sugiere perfeccionar y profesionalizar la carrera de funcionario penitenciario (oficiales y suboficiales) tanto en la Escuela de Gendarmería como en instancias de formación permanentes. En este sentido, se propone la revisión y actualización del perfil de egreso, de la malla curricular y las metodologías de selección y formación tanto en la Escuela de Gendarmería como en la Escuela de Suboficiales. Asimismo, se debería profesionalizar y formalizar ante el Ministerio de Educación la carrera de suboficial penitenciario debería Acreditación del Ministerio de Educación, similar a lo que ocurre en academias de las fuerzas armadas. Al mismo tiempo, la Escuela de Gendarmería debería contar con profesores externos a ella misma con el fin de disminuir las posibilidades de que ella se transforme en un ente endogámico, cerrado al exterior.

En este sentido, se debería repensar la asignación de título entregada por la institución a sus funcionarios uniformados la cual, en la actualidad, es otorgada independientemente de la carrera y la institución en la cual el gendarme/oficial-alumno se gradúa, pudiendo esta tener o no relación con el servicio que está prestando a la institución. En este sentido, se plantea que deberían establecerse criterios de calidad y pertinencia de los contenidos y las instituciones que imparten dicha formación o bien, alternativamente, transformar dicha asignación *por título* a una por competencias demostrables en tests permanentes u otra herramienta idónea.

En este sentido, una medida complementaria a la anterior dice relación con establecer una carrera funcionaria con un tronco común pero con perfiles profesionales diferenciados, avanzando hacia una mayor coherencia con la misión institucional (no solo de custodia, sino también de reinserción) y hacia el desarrollo de oportunidades de formación permanente para su personal.

Finalmente, amén de los esfuerzos que Gendarmería ya viene realizando, se recomienda aumentar la inversión en mejorar la formación permanente del personal institucional –tanto de oficiales como de suboficiales y personal técnico—incluyendo (pero no limitado) a un curso anual en derechos humanos. Como lo señalan Espinoza, Martínez y Sanhueza (2014), las tareas de atención, custodia y reinserción de las personas privadas de libertad son de tan alta responsabilidad social que estas, en la actualidad, no están teniendo un correlato en reconocimiento, recursos y formación por parte del Estado hacia Gendarmería de Chile.

Con esta medida se estaría apuntando al objetivo número 3 de la propuesta, es decir, “Disminuir la violencia de gendarmería al interior del recinto penitenciario” y de esta manera aumentar la convivencia y calidad de vida tanto para internos como para funcionarios en general.

Recomendaciones a nivel institucional

e. Creación una Ley de Ejecución Penal que unifique las iniciativas legales en materia de penas y reinserción

En general, para que las propuestas de política pública aquí señaladas tengan un impacto positivo y significativo en el ámbito penitenciario, ellas deben ser políticas de estado, que no dependan de gobiernos de turno ni fluctuaciones políticas y requieren, por tanto, de acuerdos político-institucionales que le den sustentabilidad en el tiempo (Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014).

En este sentido, una iniciativa que constituye una condición necesaria (pero no suficiente) en este sentido es avanzar hacia una política penitenciaria integral, que parta por una modificación legal que consagre una “ley de ejecución de penas” y que supere, por tanto, lo que actualmente existe a nivel de ‘reglamento penitenciario’ y otras iniciativas legales fragmentadas y descoordinadas. Esta ‘ley de ejecución de penas’ no solo le dará un sustento legal, integrado al cumplimiento de penas en el país, sino que además debería ayudar a coordinar las distintas (y hasta hoy, fragmentadas) iniciativas en términos de sanciones, condiciones carcelarias, programas de reinserción, etc. Además, esta ley ayudaría a definir las facultades y alcance de los mecanismos de control externos (inspectoría), así como su relación con los órganos de control administrativo.

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y su ministra, sería el ente encargado de liderar el envío de un proyecto de ley de ejecución penal. Es deseable, con el fin de que esta potencial ley sea eficaz y cumpla su objetivo, que en su diseño sean convocados académicos expertos de distintas disciplinas, Gendarmería de Chile y otros organismos relacionados.

f. Reactivación e institucionalización del Consejo para la Reforma Penitenciaria

Con el fin de lograr una vinculación sistemática y permanente del Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile con centros académicos especializados, se propone la reactivación e institucionalización del Consejo para la Reforma Penitenciaria como organismo asesor del Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile en materias de reinserción social. Este Consejo estaría integrado por académicos expertos de distintas universidades y tendría como finalidad el asesorar a quienes toman las decisiones en materias criminológicas y penitenciarias y sesionaría una vez por mes.

Para su adecuado funcionamiento, debería generarse un mecanismo semejante al de las comisiones presidenciales (análogo al utilizado para la Comisión Presidencial de Reforma al

Sistema de Pensiones) que asegure la participación de los convocados en esta instancia y, al mismo tiempo, incentive a las universidades —de las cuales los miembros serían parte— para que reconozcan —en términos de carrera académica u otros mecanismos propios de la vida universitaria— la participación de sus académicos en instancias como esta. Al mismo tiempo, debería destinarse alguna glosa presupuestaria dentro del Ministerio de Justicia que financie la actividad del Consejo (incluyendo una remuneración a los participantes), con el fin de darle continuidad en el tiempo y sustentabilidad a su trabajo, más allá de cambios de gobierno.

¿Cómo mejoraría el problema público abordado con esta propuesta?

En la medida que estas propuestas sean adecuadamente implementadas, se verán resultados positivos tanto en un mayor respeto a los derechos humanos de los internos, menores amenazas a la integridad física de los funcionarios penitenciarios, mejores condiciones para la reinserción social y la disminución de la reincidencia delictual y sobre todo, mejor calidad de vida en conjunto al interior de los penales, tanto para los internos como para los funcionarios.

El tema central al que se apunta con esta propuesta es la disminución de la violencia. El contexto violento que se construyó por medio de la información recolectada, nos enseña la imposibilidad de mejorar la calidad de vida de los recintos penitenciarios sin mejorar primero las relaciones sociales y ambientales que se viven en su interior. La violencia y la inseguridad constante son los verdaderos protagonistas de la vida carcelaria, que a su vez, se refleja en el desmedro de los derechos humanos y en la imposibilidad de construir las oportunidades para la reinserción social futura, afectando a la sociedad en su conjunto la reproducción de la reincidencia delictual.

Con las propuestas que se han expuesto, se verían beneficiados tanto los internos y los funcionarios, como la sociedad en su conjunto. Además, mediante la posibilidad de efectivamente trabajar y capacitarse al interior de las cárceles no sólo los internos ocuparían una mayor parte de su tiempo de ocio en labores productivas, dignificándolos a ellos mismos, obteniendo un salario que les permita apoyar a sus familias y adquiriendo rutinas pro-sociales sino que el sistema penitenciario ganaría una mayor legitimidad y reconocimiento social, al abordar mejor el clamor de la ciudadanía para que los internos trabajen al interior de las cárceles y “se ganen” su sustento diario.

Actores involucrados

Esta propuesta de política pública necesita de la participación de diversos actores, aunque en grados de involucramiento distintos. Entre los actores responsables están sin lugar a dudas el Ministerio de Justicia, en particular, su división de Reinserción Social, organismo que debería velar, en primer término, por impulsar y preparar —ojalá con la participación de académicos y otros organismos relacionaos— un proyecto de ley de ejecución penal e iniciar los pasos para su tramitación legislativa; esta es una pieza fundamental para darle integrar y mejorar las iniciativas

fragmentadas y dispersas en materia de ejecución penal que existe hoy en Chile, incluyendo los controles administrativos externos, los programas de reinserción social, la infraestructura penitenciaria, entre otros.

En paralelo mientras se avanza en una ley de ejecución penal, Gendarmería de Chile – fundamentalmente a través de su plana mayor—tendrían la responsabilidad de ir ajustando la formación de su personal (tanto la inicial en la Escuela, como la formación permanente) a estándares internacionales en materia de derechos humanos y buenas prácticas penitenciarias; para ello, podrían asesorarse y/o licitarse programas de capacitación con centros académicos. Asimismo, el Ministerio de Justicia en conjunto con Gendarmería podría establecer la incorporación gradual de nuevas metas de incentivo colectivo que incentiven su dimensión de reinserción social.

Resultados esperados

De implementarse adecuadamente los lineamientos sugeridos, es esperable que se alcancen, gradualmente los siguientes resultados:

- Diagnóstico, conocimiento actualizados y particularizado de la actual calidad de vida al interior de los distintos penales, para la focalización tanto de recursos como de prioridad de intervención. Sólo midiendo y levantando una información fidedigna y comparable entre los distintos recintos, será posible intervenir de manera eficiente, dando prioridad a aquellas cárceles que presentan menores niveles de calidad de vida y al mismo tiempo, enfocando los recursos dentro de cada una de las cárceles con eficiencia.
- Disminución de las tasas de muertes al interior de los recintos penales y de eventos críticos como motines y riñas, debido al aumento de la proporción de internos ocupados trabajando, participando de procesos de intervención psicosocial y disminuyendo su consumo de drogas. De acuerdo a estudios de otros países y a la propia experiencia penitenciaria, el acceso a capacitación y trabajo, junto con la intervención psicosocial sobre las llamadas ‘necesidades (o factores) criminógenas’ disminuye la violencia al interior de las cárceles y prepara a los individuos de mejor manera para enfrentar el proceso de retorno al medio libre, una vez que cumplan sus condenas u obtengan beneficios.
- Disminución de los niveles de violencia y abusos de los gendarmes hacia los reclusos, al reforzarse los controles administrativos externos (inspectoría) y la propia formación del personal penitenciario; esto sería verificable a través de las mediciones periódicas propuestas en este documento (estudios independientes y periódicos realizados con reclusos). Esto está en línea con las expectativas y la evidencia empírica internacional en el sentido de que un mayor entrenamiento del personal penitenciario aumentaría la motivación intrínseca y las capacidades efectivas de realizar mejor el trabajo cotidiano y asimismo, el incremento de la supervisión sistémica ha mostrado ser una herramienta

eficaz para el mejoramiento continuo de los sistemas penitenciarios donde estas iniciativas se han implementado exitosamente (HMIP, 2012)

En un plazo más largo (y asumiendo un adecuado monitoreo y evaluación), se esperaría alcanzar:

- Menores niveles de reincidencia para aquellos reclusos que cumplan condena en recintos carcelarios con un mejor “desempeño moral” que sus contrapartes —similares en variables criminológicas relevantes— que cumplan condena en cárceles con desempeño moral inferior. Esto resulta plausible en la medida que los reclusos contarán con condiciones más dignas para cumplir su reclusión, tendrían acceso a herramientas de capacitación laboral que les permitirán obtener ingresos que ayuden a cubrir parte de los gastos básicos en sus hogares fuera de la cárcel, teniendo acceso además a programas de intervención que trabajen sobre las necesidades criminógenas de los infractores (Andrews, Bonta y Wormith, 2011; NIC, 2015), incluyendo su sentido identitario y de pertenencia, sus actitudes y sistemas de creencias y su asociación con pares criminógenos.

Lineamientos y posibles estudios futuros

El realizar nuevos estudios, rigurosos y de buena calidad en temáticas penitenciarias, estableciendo una mayor y más permanente vinculación con la academia son condiciones necesarias para un mejor desempeño moral de las cárceles chilenas y para una menor reincidencia delictual en Chile. En este sentido, futuros estudios podrían contemplar algunas de las siguientes líneas: i) el estudio de la relación entre calidad de vida de los internos y de funcionarios, ii) la interacción entre aspectos organizacionales de cada cárcel (gestión de personas, dotaciones, perfiles de cargo, etc.) y la calidad de vida en prisión, iii) la relación entre la calidad de vida carcelaria y la probabilidad de futura reincidencia, iv) el impacto de la implementación exitosa de una inspectoría penitenciaria en el funcionamiento del sistema carcelario chileno

Bibliografía

- Chen, M. K., & Shapiro, J. M. (2004). Does Prison Harden Inmates? A Discontinuity-based Approach. Cowles Foundation for Research in Economics.
- Clemmer, D. (1940). The Prison Community. New Braunfels: Christopher Publishing House.
- Cohen, S. and Taylor, L. (1981; pub. Orig. 1976). Psychological survival: The experience of long-term imprisonment. Harmondsworth: Penguin.
- Colvin, M. (1992). The Penitentiary in crisis: From accommodation to riot in New Mexico. Albany: State University of New York Press.
- Couso, J. A. (2008). The Limits of Law for Emancipation (in the South): Dealing with Prisoners' Rights in Post-authoritarian Chile. Griffith Law Review, 16(2), 330.
- Coyle, A. (2003). Prison reform efforts around the world: The role of prison administrators. Pace Law Review, 24(2), 77-80.
- Dammert, L., & Zuñiga, L. (2008). La cárcel: Problemas y Desafíos para las Américas. Santiago: FLACSO.

- Dias, C. C. N. (2011). Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Recuperado em 2014-07-29, de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-13062012-164151/>
- Drago, F., Galviati, R., & Vertova, P. (2011). Prison conditions and recidivism. *American law and economics review*, 13(1), 103-130.
- Espinoza, O., & Martínez, F. (2007). Políticas de reinserción post penitenciaria. Eliminación de Antecedentes penales en Chile. Flacso Ecuador. Programa de Estudios de la Ciudad.
- Espinoza, O., Martínez, F. & Sanhueza, G. (2014). El Sistema Penitenciario y su impacto en las personas privadas de libertad. En: Informe sobre los Derechos Humanos en Chile 2014. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales
- Garland, D. (2002). *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Goffman, E. (1968) *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Harmondsworth: Penguin.
- Hernandez, A. (2013). *Los señores del narco*. Grijalbo actualidad. Mexico D.F.
- Home Office (1991). *Prison Disturbances, April 1990: Report of an Inquiry*. Rt Hon Lord Justice Woolf and His Honour Judge Stephen Tumim: Cm. 1456. London: HMSO.
- Ignatieff, M. (1978). *A Just Measure of Pain: The Penitentiary in the Industrial Revolution, 1750-1850*. New York: Pantheon Books.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos [INDH]. (2013). *Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile 2013*. Santiago.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos [INDH]. (2012). *Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile 2012*. Santiago.
- International Centre for Prison Studies. (2015). *World Prison Brief*. Retrieved May 25th 2015 from www.prisonstudies.org
- Katz, L., Levitt, S. D., & Shustorovic, E. (2003). Prison Conditions, Capital Punishment, and Deterrence. *American Law and Economics Review*, 5(2), 318-343.
- Liebling, A. (2004). *Prisons and their moral performances: A study of values, quality and prison life*. Oxford: Oxford University Press.
- Morales, A., Muñoz, N., Welsch, G. y Fábrega, J. (2012). *La Reincidencia en el Sistema Penitenciario Chileno*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- Rocheleau, A. M. (2013). An Empirical Exploration of the “Pains of Imprisonment” and the Level of Prison Misconduct and Violence. *Criminal Justice Review*, 38(3), 354-374.
- Sanhueza, G. (2015). *Diseño e Implementación de la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria: Propuestas y Desafíos para Chile*. Revista Economía y Política Universidad Adolfo Ibáñez.
- Sparks, J. R., & Bottoms, A. E. (1995). Legitimacy and order in prisons. *British Journal of Sociology*, 46(1), 45-62.
- Sykes, G. (1958). *The Society of Captives*. Princeton
- Teixeira, A. (2012). *Construir a delinquência, articular a criminalidade: um estudo sobre a gestão dos ilegalismos na cidade de São Paulo*. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Recuperado em 2014-07-29, de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-14092012-091625/>
- Toch, H. (1994). Democratizing Prisons. *The Prison Journal*, 74(1), 62-72.
- Wacquant, L. (2000). *Las cárceles de la miseria*. Gedisa, España.
- Western, B., Braga, A., Davies, J. & Sirois, C. (2014). *Leaving Prison as a Transition to Poverty*.

Woolf, H. (1991). Prison Disturbances: April 1990. Cm 1456, London: HWSO.
Wrong, D. (1994). The Problem of Order. Glencoe, IL: The Free Press.