

Conceptos

Fundación Paz Ciudadana

Agosto 2003

Una mirada a las cárceles chilenas

El sistema penitenciario requiere una profunda modernización que incluya racionalizar el uso de las cárceles, perfeccionar el sistema de medidas alternativas y rehabilitar a los reclusos para reducir la reincidencia

El hacinamiento en las cárceles, las tasas de reincidencia delictiva y las dificultades que enfrentan los ex reclusos para reinsertarse social y laboralmente han sido una constante preocupación de la Fundación Paz Ciudadana. Los últimos datos publicados por la Fundación indican que en el país:

- Hay unos 35.000 reclusos –231 reos cada 100.000 habitantes¹-, y la población carcelaria ha aumentado en promedio 6,8% entre 1995 y 2002 (58% en total).
- Esta alza en las tasas se debe, principalmente, a un crecimiento de 113% en el número de personas que cumplen condenas en centros de reclusión, lo que significa que cada año unas 1.500 personas condenadas ingresan a nuestros recintos penitenciarios.

Sobre la base de estos antecedentes, en el mes de julio la Fundación Paz Ciudadana y la Fundación Minera Escondida firmaron un convenio para trabajar en el diseño y la validación de una "Propuesta para la formulación de políticas y marco de trabajo para la rehabilitación y reinserción de reclusos", que considere impulsar la relación entre el sector privado y Gendarmería de Chile.

Este proyecto, que ya está en ejecución, implica revisar el marco normativo que rige las actividades de rehabilitación en las cárceles y analizar la situación de los programas de reinserción en las

áreas de educación, trabajo y tratamiento, en todo lo relacionado con cobertura, costos, resultados, instituciones involucradas, buenas prácticas y requerimientos. Considera, además, la realización de un estudio comparado con el objeto de analizar la experiencia internacional en programas de rehabilitación que han resultado exitosos en la reducción de tasas de reincidencia y de conocer los modelos de trabajo e incentivos bajo los cuales operan.

Para comprender la magnitud del problema carcelario y la importancia de este nuevo proyecto, el presente número de "Conceptos" de la Fundación Paz Ciudadana sintetiza la situación actual del sistema penitenciario.

I- EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN PENAL

Las cifras disponibles indican que en 2002 había un total de 34.901 personas reclusas. De ellas, el 56% corresponde a condenados, el 38% a procesados en espera de sentencia o bajo prisión preventiva, y el 6% restante a detenidos.

¹ Según el Censo 2002, la población total es de 15.116.435 personas, y en ese año había 34.901 reclusos. Según estándares internacionales de las Naciones Unidas ("Seventh United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems 1998-2000"), Chile puede considerarse en un nivel medio-alto. "

PERSONAS RECLUIDAS, NIVEL NACIONAL (PROMEDIOS AÑO 2002)

Población	Hombres			Mujeres			Total	
	Adultos	Menores	Total	Adultos	Menores	Total	Pob.	%
Detenidos	1.782	166	1.948	142	4	146	2.094	6%
Procesados	12.192	256	12.448	908	17	925	13.373	38%
Condenados	18.240	17	18.257	1.177	0	1.177	19.434	56%
Total	32.214	439	32.653	2.227	21	2.248	34.901	100%

Fuente: Compendio Estadístico de la Población Atendida por Gendarmería de Chile, Año 2002

Hasta principios de los años 90, la tasa anual promedio de crecimiento de la población recluida fue de 4,2%, situación que se mantuvo debido a sucesivos indultos legales y exigencias más flexibles para la concesión de beneficios intrapenitenciarios, libertad provisional y condicional. Durante la década de 1980 se dictaron 8 leyes de indultos generales que beneficiaron a condenados. El último indulto general (1991) provocó una disminución de 10,3% en la población recluida del país. Entre los años 1995 y 2002, el número de personas recluidas aumentó a una tasa promedio anual de 6,8% (58% en total).

El alza en el número de personas privadas de libertad puede ser atribuida, principalmente, al incremento de la delincuencia, en un contexto en el que no se han aplicado indultos. Cabe señalar, por ejemplo, que en 1992 fueron denunciados a Carabineros unos 74.000 robos, mientras que el número de denuncias por este delito en el año 2002 fue de 150.381. Si se considera que el 44% de los robos es denunciado (tasa de denuncias, Índice Paz Ciudadana – Adimark), se puede inferir que durante 2002 se cometieron más de 300.000 robos. Si a esta cifra se le agregaran otros delitos que también presentan importantes tasas de crecimiento -hurto, violaciones y homicidios-, se concluye que el país ha enfrentado un importante aumento de hechos delictivos en la última década.

II-. HACINAMIENTO

El incremento del número de reclusos coincide con un déficit de infraestructura carcelaria que ya se manifestaba a principios de los años 90 y que sigue siendo un problema, sin desconocer los enormes esfuerzos del Ministerio de Justicia en los últimos años, mediante un nuevo sistema de concesiones a privados, la construcción de más de 120.000 metros cuadrados en obras mayores, como el Centro de Cumplimiento Penitenciario de Colina 2, las cárceles de Arica y Valparaíso, ampliaciones y cárceles menores.

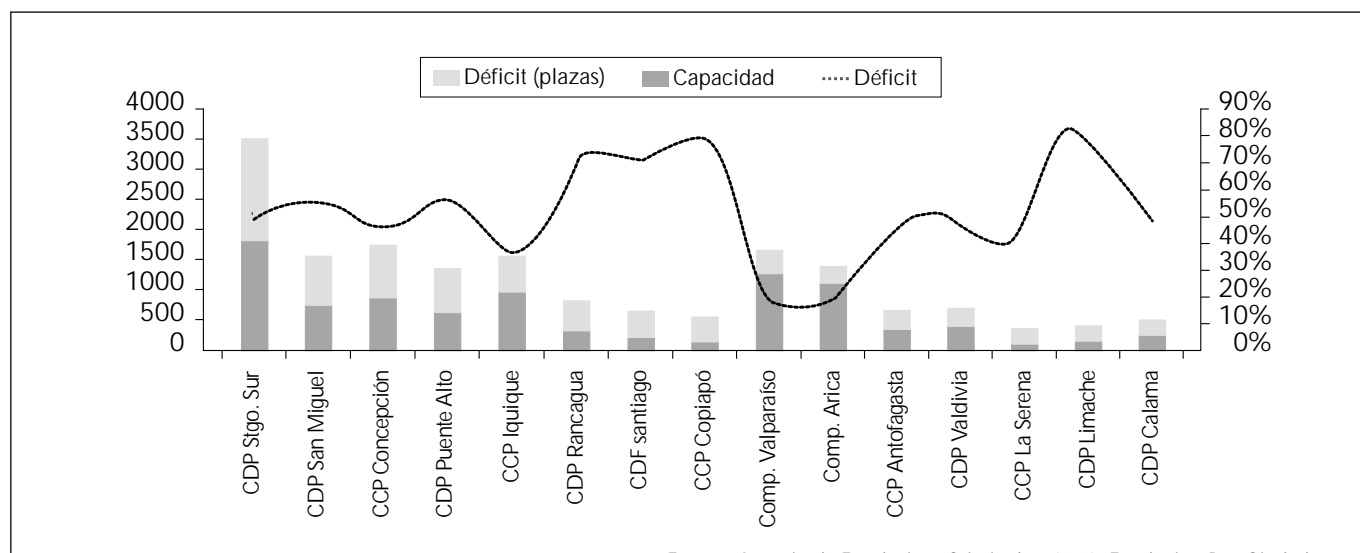
Los recintos carcelarios chilenos tienen capacidad para recibir a unos 23.000 reclusos. Dado el incremento de la población carcelaria, existe un hacinamiento promedio equivalente al 60%, lo cual es un grave problema para el país.

El último anuario de la Fundación Paz Ciudadana contiene datos nacionales para el año 2000 –cuya fuente es la División Social del Ministerio de Justicia- respecto del hacinamiento y la sobrepoblación que presentan las cárceles. Aunque la capacidad de los centros penales está sobrepasada en la mayoría de los casos, se observa que la peor situación corresponde a la cárcel de Limache, con un porcentaje de uso de 513%, seguida por la cárcel de Copiapó, con 419%, y la de Santiago, con 343%.

El siguiente gráfico considera aquellos recintos que inciden de manera más significativa en el déficit nacional carcelario. Las barras presentan la población

que ocupa actualmente los recintos mencionados, frente a las capacidades de dichos centros. La línea representa el porcentaje de hacinamiento de los establecimientos.

HACINAMIENTO EN LAS CÁRCELES CHILENAS



Fuente: Anuario de Estadísticas Criminales, 2002, Fundación Paz Ciudadana

CAPACIDAD DE ESTABLECIMIENTOS PENALES, AÑO 2000

Centro	Población	Capacidad	% Uso	Déficit (plazas)	% de déficit del penal sobre déficit nacional
CDP Santiago Sur	3.519	1.800	196%	1.719	17%
CDP San Miguel	1.545	711	217%	834	8%
CCP Concepción	1.629	872	187%	757	8%
CDP Puente Alto	1.261	560	225%	701	7%
CCP Iquique	1.572	992	158%	580	6%
CDP Rancagua	802	250	321%	552	6%
CDP Santiago	617	180	343%	437	4%
CCP Copiapó	511	122	419%	389	4%
Complejo Valparaíso	1.650	1.280	129%	370	4%
Complejo Arica	1.415	1.092	130%	323	3%
CCP Antofagasta	693	390	178%	303	3%
CDP Valdivia	539	278	194%	261	3%
CCP La Serena	574	330	174%	244	2%
CDP Limache	277	54	513%	223	2%
CDP Calama	345	144	240%	201	2%

* Valor que representa el porcentaje hacinamiento
 ** Número de plazas que faltan por sobre la capacidad

Para abordar el problema del déficit carcelario, el Gobierno ha impulsado un proyecto de concesión de infraestructura penitenciaria a privados. Por medio del pago de un subsidio que el Estado cancelará al concesionario, se construirán 10 nuevos centros. Los establecimientos penitenciarios del primer grupo de proyectos concesionados se encuentran ubicados en Iquique, La Serena y Rancagua. La segunda etapa contempla centros en Concepción y Antofagasta, y la tercera etapa, unidades penales en la Región Metropolitana, Valdivia y Puerto Montt. La última parte del proyecto culmina con la construcción de un segundo centro en la capital y un centro en la Quinta Región.

El proyecto contempla una inversión cercana a los 280 millones de dólares y permitirá contar con alrededor de 20.000 cupos. La concesión será entregada a los privados durante 20 años y los primeros recintos –correspondientes al primer grupo- deberían estar listos a fines de 2003.

La infraestructura carcelaria de nuestro país fue concebida para alrededor de 23.000 internos. Cubriendo el déficit existente -aproximadamente de 12.000 plazas- al finalizar la construcción de todas las cárceles proyectadas, quedarían libres unas 8.000 plazas, suponiendo que la población penal no crecerá hasta que todas las cárceles estén construidas y en operación. Sin embargo, si se mantiene la actual tasa de crecimiento de la población carcelaria (6,8%), en sólo 4 años el país tendría un sistema penitenciario nuevamente sobrepoblado.

Respecto de la planta de Gendarmería, a comienzos de 2003 se aprobó la Ley N° 19.851, que estableció un aumento de 71% en la dotación de vigilantes penitenciarios, es decir, un incremento de unos 3.500 funcionarios. Esto implicaría un mejoramiento de las condiciones laborales en que se desempeñan los gendarmes, pero todavía no se lograrían estándares internacionales² y el crecimiento de la población reclusa seguirá superando el aumento de personal.

III-. ESCASAS POSIBILIDADES DE REHABILITACIÓN

La sobrepoblación no sólo reduce drásticamente los estándares de habitabilidad y la calidad de vida dentro de las cárceles, sino que también dificulta su operación y la entrega de toda clase de servicios, incluidos los de rehabilitación o reinserción.

Los datos disponibles indican que unos 10 mil condenados no reciben educación y 22 mil condenados o procesados reclusos no tienen acceso a capacitación laboral: los programas de educación abarcan al 52% de los condenados, y los laborales al 24% de los condenados y procesados. Adicionalmente, de los que trabajan, sólo el 4% (354 personas), tiene una vinculación directa con la empresa privada.

Según los antecedentes recogidos hasta el momento, es necesario perfeccionar políticas y marcos de trabajo en dos áreas principales:

- Mejorar el marco normativo que define la interrelación entre particulares y Gendarmería.
- Desarrollar una política de rehabilitación y reinserción integral, que no sólo permita mejorar la cobertura y calidad de los programas en los penales, sino también complementarlos con servicios que faciliten una mejor transición e inserción en el medio libre.

En este contexto, apoyar a Gendarmería y a las instituciones colaboradoras en la formulación de políticas y marcos de trabajo sobre rehabilitación y reinserción de reclusos resulta de gran relevancia para reducir los niveles de reincidencia de personas que han cumplido condenas de reclusión. Cabe

² Según el "Global Report on Crime and Justice" publicado en 1999 por las Naciones Unidas, el estándar para los países en desarrollo para 1994 era de 2,6 reos por gendarme. Si el aumento de gendarmes que propone la ley se hace efectivo, habría alrededor de 9.911 funcionarios, con lo cual se obtendría una tasa de 3,5 reos por gendarme y no se alcanza el estándar antes mencionado.

destacar que Gendarmería ha definido esta área dentro de sus objetivos estratégicos.

IV-. PROYECCIONES: LA URGENCIA DE MEDIDAS ALTERNATIVAS

- Los esfuerzos que supone la construcción de infraestructura penitenciaria y la búsqueda de nuevas posibilidades de capacitación y rehabilitación no serán suficientes para cubrir la demanda de plazas que se estima para los próximos años: el sostenido aumento de las tasas de delitos será una carga adicional al debilitado sistema carcelario. Sin duda, los costos que el sistema carcelario impone para el Estado se harán imposibles de financiar, en caso de continuar con el incremento de la población reclusa.
- Ciertamente, la Reforma Procesal Penal debería disminuir el número de personas que se ven privadas de libertad mientras no existe condena en su contra (procesados sujetos a prisión preventiva). Sin embargo, nada parece indicar que se pueda producir una disminución en el número de condenados. Por el contrario, podría haber un aumento, por la mayor eficiencia del nuevo sistema de justicia.
- El sistema penitenciario requiere una profunda modernización, enfocada a permitir la reinserción de quien ha delinquido. Esto contribuiría también a reducir la reincidencia y prevenir la delincuencia.
- La mejor manera de enfrentar la carga del sistema penitenciario es racionalizar el uso de la cárcel para procesados y condenados. La cárcel sólo se justifica en aquellos casos en que no existe la posibilidad de aplicar penas alternativas que puedan servir a los mismos propósitos, con menores costos. En otras palabras, no es socialmente rentable ni conveniente privar a una

persona de libertad, si existe la posibilidad de que pueda cumplir la condena con mayores beneficios desde el punto de vista de la reinserción y reintegración social y con bajo riesgo para la sociedad. Lo anterior significa definir quiénes deben ser reclusos y quiénes merecen cumplir su condena por medio de penas alternativas.

Según datos de Gendarmería, en 1987 las personas sujetas a medidas alternativas equivalían sólo al 36% del total de condenados. Su mayor participación relativa se produjo en 1997, cuando llegaron a representar el 54% del total de personas cumpliendo condena. A partir de 1998, éstas han disminuido, representando en 2002 sólo el 45% de la población penal (28.739 condenados).

En enero del año 2002 la Fundación Paz Ciudadana presentó al Ministro de Justicia los resultados de un extenso trabajo realizado junto al Departamento del Medio Libre de Gendarmería de Chile. En este anteproyecto se establece la necesidad de reformar la ley N° 18.216 sobre "Medidas alternativas a las Penas privativas o restrictivas de libertad" y se proponen las bases de un nuevo marco normativo para el funcionamiento de un catálogo más amplio de penas y de una institucionalidad que asegure su implementación.

Impulsar este proyecto es necesario para racionalizar el sistema actual y para poder liberar, en parte, la carga de los recintos penitenciarios: la ley abriría nuevas posibilidades a los jueces y aseguraría el cumplimiento de las condenas impuestas mediante la creación de un órgano ejecutor eficaz en el seguimiento de las órdenes judiciales.

De no realizarse estas modernizaciones, el crecimiento de la población carcelaria implicaría una demanda cada vez mayor de recursos fiscales, lo que resultaría en un gasto difícilmente financiable, incluso sin considerar las ineficiencias desde una perspectiva de rentabilidad social ■