



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO

REINSERCIÓN SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS EN CHILE: APUNTES PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ADMINISTRADOR PÚBLICO
Y AL GRADO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Alumno
Alexander Milla Rojas

Profesor Guía
Mario Lagomarsino Montoya

Valparaíso, noviembre de 2024

Agradecimientos

*“No se conoce un país realmente
hasta que se está en sus cárceles”*

-Nelson Mandela

A Dios, por darme la fuerza y la sabiduría para superar cada obstáculo y estar siempre junto a mí en todo momento.

A la Santísima Virgen María, en su advocación de Nuestra Señora de Lourdes, por ser guía y consuelo en mi camino.

A mi Mami y mi Tata, por su amor, comprensión y apoyo incondicional a lo largo de todos estos años.

A mis padres, por darme la oportunidad de estudiar, por su dedicación, sacrificio y por quererme incondicionalmente.

A mi familia en general por sus palabras de aliento y apoyo durante los últimos cinco años.

A Constanza Cortés, amiga y compañera, por su apoyo, colaboración y amistad en los proyectos e iniciativas estudiantiles que compartimos.

A mis amigas y amigos, quienes han estado conmigo en diferentes etapas de la vida. En especial, a aquellos que conocí en la enseñanza media, con quienes los lazos de amistad y compañía han perdurado hasta hoy.

A los Global Shapers del hub Valparaíso por ser un apoyo e inspiración constante.

Al profesor Mario Lagomarsino por creer y apoyar esta investigación poco usual en administración pública.

*“Por el pájaro enjaulado
Por el pez en la pecera
Por mi amigo que está preso
Porque ha dicho lo que piensa
Por las flores arrancadas
Por la hierba pisoteada
Por los árboles podados
Por los cuerpos torturados
Yo te nombro Libertad”*
-Gian Franco Pagliaro

Resumen

Este estudio examina la reinserción social en el sistema penitenciario chileno y sus desafíos desde una perspectiva de derechos humanos. Se analizan las condiciones actuales, identificando necesidades críticas en la política penitenciaria y proponiendo recomendaciones con base en la opinión de especialistas. A través de un enfoque descriptivo, se destacan áreas de mejora para la reintegración de los reclusos, abogando por un sistema que fortalezca el respeto a los derechos humanos y fomente la reducción de la reincidencia a través de estrategias de apoyo estructuradas y efectivas.

Palabras clave: Reinserción social; reforma penitenciaria; derechos humanos

ÍNDICE

1. Introducción	6
2. Marco metodológico	7
2.1. Problema de la investigación	7
2.2. Objetivos	8
2.2.1. Objetivo General	8
2.2.2. Objetivos Específicos.....	8
2.3. Hipótesis o pregunta de investigación	8
2.4. Justificación de la investigación	8
2.5. Enfoque de la investigación	9
2.6. Diseño de la investigación.....	9
2.7. Alcances de la investigación	9
2.8. Técnicas de investigación	9
2.8.1. Análisis de documental	9
3. Marco Referencial	10
3.1. Sistema Penitenciario	10
3.2. Reinserción Social.....	10
3.3. Derechos Humanos	11
3.4. Interrelación entre Sistema Penitenciario, Reinserción Social y Derechos Humanos.....	11
4. Marco Teórico	12
4.1. Situación histórica del sistema penitenciario y de las personas privadas de libertad en contexto global y chileno.....	12
4.1.1. Génesis de la prisión	12
4.1.2. La irrupción de los Derechos Humanos en la segunda mitad del siglo XX	13
4.1.3. El desarrollo del sistema penitenciario en Chile (1810 - 1989)	15

4.2.	Avances en materia de derechos humanos de personas privadas de libertad	17
4.2.1.	El gobierno de Patricio Aylwin (1990 - 1994)	17
4.2.2.	El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 - 2000)	19
4.2.3.	El gobierno de Ricardo Lagos (2000 - 2006)	20
4.2.4.	El primer gobierno de Michelle Bachelet (2006 – 2010)	22
4.2.5.	El primer gobierno de Sebastián Piñera.....	23
4.2.6.	Los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera	25
4.3.	La situación actual de las personas condenadas y del sistema penitenciario en Chile.	26
4.3.1.	Hacinamiento y malas condiciones de habitabilidad.....	26
4.3.2.	Atención Médica	28
4.3.3.	Régimen disciplinario.....	30
4.3.4.	Recursos de gestión.....	31
4.3.5.	Reinserción social	32
5.	Propuestas para la reforma penitenciaria que prioricen la reinserción social, basadas en prácticas eficientes y alineadas con los estándares internacionales de derechos humanos	33
5.1.	Medidas de rango constitucional	34
5.1.1.	Reconocimiento constitucional a la reinserción social	34
5.2.	Medidas de rango legal	35
5.2.1.	Creación de una Ley Orgánica Constitucional del sistema penitenciario	35
5.2.2.	Separación de las funciones de custodia y reinserción	36
5.2.3.	Creación de Juzgado Penitenciario.....	36
5.2.4.	Creación de una agencia estatal de fiscalización.....	37
5.3.	Medidas de rango normativo	38
5.3.1.	Elaboración de reglamento que regula el régimen disciplinario	38
5.3.2.	Elaboración de reglamento que regula las visitas en el régimen penitenciario	39
5.3.3.	Mejorar las condiciones de habitabilidad	40
5.4.	Medidas de rango administrativo	41
5.4.1.	Persecución penal en el sistema penitenciario	41
5.4.2.	Fortalecimiento del Departamento de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en Gendarmería de Chile.....	42
5.4.3.	Mejorar acceso a la salud.....	43
5.4.4.	Mejorar la gestión penitenciaria	43

5.4.5. Fortalecer la reinserción social en la privación de libertad y la etapa post penitenciaria.	44
6. Conclusión y reflexiones finales.....	45
7. Referencias bibliográficas.....	47

1. Introducción

El sistema penitenciario en Chile enfrenta múltiples desafíos estructurales que, con el paso de las décadas, se han ido agravando hasta desembocar en la crisis actual. Este fenómeno no solo afecta a las personas privadas de libertad, sino también a sus familias, a las autoridades penitenciarias y a la sociedad en su conjunto. La crisis carcelaria se ha vuelto una especie de problema invisible: un tema ausente en la agenda pública y políticamente incómodo para quienes buscan mejorar su posición electoral. Los medios de comunicación rara vez abordan las condiciones carcelarias en profundidad, y cuando lo hacen, tienden a reflejar un enfoque simplista y punitivo que no aborda las raíces estructurales del problema.

La mayoría de las veces, el debate público sobre el sistema penitenciario en Chile se centra en una visión punitiva que refuerza el populismo penal. Esto se refleja en políticas que promueven el aumento de penas y castigos, dejando de lado los objetivos de rehabilitación y reinserción social. Además, existe una tendencia a confundir "lo penal" con "lo penitenciario", que, aunque son áreas diferentes, suelen ser tratadas como una sola en la discusión pública y en las normativas. Mientras que el derecho penal regula delitos y sanciones, el derecho penitenciario se enfoca en la ejecución de las penas. Este enfoque erróneo obstaculiza la creación de políticas efectivas para la gestión de las cárceles. Al centrarse en la reclusión masiva, el sistema genera alta reincidencia y violencia interna, perpetuando la exclusión social y marginando aún más a las personas privadas de libertad.

En este contexto, es importante señalar que, aunque la Constitución Política de la República de Chile establece que el Estado debe garantizar el respeto y la promoción de los derechos fundamentales de todas las personas, las cárceles siguen siendo entornos marcados por violaciones sistemáticas a los derechos humanos. La privación de libertad, que debería orientarse hacia la rehabilitación y reintegración de los internos, a menudo agrava su exclusión social y vulnerabilidad. Esto se evidencia no solo en las deplorables condiciones de habitabilidad y atención médica, sino también en la ausencia de programas eficaces de rehabilitación, educación y empleo. Diversas organizaciones, tanto de la sociedad civil como organismos públicos, han denunciado repetidamente estas problemáticas en múltiples informes, subrayando la urgencia de una reforma estructural del sistema penitenciario.

Si bien diversos actores internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), han emitido recomendaciones sobre la necesidad de reformar los sistemas penitenciarios en América Latina, en Chile persisten resistencias al cambio. La falta de voluntad política y la ausencia de un debate serio sobre los beneficios de una política penitenciaria orientada hacia la reinserción social son dos de los mayores obstáculos para una reforma efectiva. A esto se suma la percepción errónea de que las personas privadas de libertad deben ser castigadas y aisladas de la sociedad como respuesta a sus delitos, lo que refuerza una cultura de estigmatización y castigo.

El enfoque punitivo predominante se refleja en una serie de políticas públicas y decisiones judiciales que, lejos de favorecer la reinserción, agravan el ciclo de exclusión. Sin programas de rehabilitación adecuados ni políticas claras para la reintegración social, las cárceles se convierten en un espacio de violencia, donde los derechos humanos de los internos son vulnerados de manera sistemática. La falta de acceso a educación, capacitación laboral y

tratamiento de adicciones, entre otros, limita enormemente las oportunidades de los internos para reintegrarse exitosamente en la sociedad una vez cumplida su condena.

A través de este estudio, se propone una serie de reformas concretas para abordar las debilidades estructurales del sistema penitenciario en Chile. Estas propuestas, elaboradas en base a recomendaciones de expertos y organismos internacionales, buscan transformar la política penitenciaria chilena en una que priorice la reinserción social por sobre la lógica punitiva. Entre las medidas propuestas se incluye la creación de un marco normativo más robusto, que garantice el respeto de los derechos humanos de los internos y promueva su rehabilitación efectiva. Asimismo, se propone la implementación de programas de capacitación laboral, educación y tratamiento de adicciones, junto con un mayor control y fiscalización de las condiciones carcelarias.

La reforma penitenciaria debe ser vista como una prioridad no solo desde una perspectiva de derechos humanos, sino también desde un enfoque de seguridad pública. Numerosos estudios han demostrado que la reinserción efectiva reduce los niveles de reincidencia y contribuye a una mayor seguridad social. En este sentido, la rehabilitación de los internos no debe ser vista como una medida indulgente, sino como una estrategia a largo plazo para reducir el crimen y mejorar la cohesión social.

El presente estudio busca contribuir al debate sobre la necesidad urgente de transformar el sistema penitenciario chileno, proponiendo medidas concretas y alineadas con los estándares internacionales de derechos humanos. La privación de libertad no debe ser sinónimo de marginación ni exclusión, sino una oportunidad para que las personas privadas de libertad puedan reconstruir sus vidas y reintegrarse en la sociedad de manera digna y productiva. Solo a través de una reforma profunda y bien planificada, que ponga en el centro la reinserción social, se podrá avanzar hacia un sistema penitenciario más humano y eficaz, que cumpla con su verdadero propósito: la rehabilitación y la justicia social.

2. Marco metodológico

2.1. Problema de la investigación

Nuestro país está atravesando una profunda crisis en su sistema penitenciario, donde la lógica punitiva domina cualquier debate político y social al respecto. Aunque el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, múltiples estudios han demostrado las pésimas condiciones en las que se encuentran las personas privadas de libertad en Chile. Estas condiciones incluyen hacinamiento extremo, falta de acceso a servicios básicos, y vulneraciones constantes de los derechos humanos.

A pesar de los esfuerzos por reformar el sistema, la situación actual refleja una ineficacia persistente del Estado para garantizar los derechos fundamentales de las personas condenadas. Esto no solo afecta la dignidad de los reclusos, sino que también perpetúa un ciclo de violencia y reincidencia, ya que las cárceles no están cumpliendo su rol rehabilitador. En este contexto, se vuelve urgente repensar la función del sistema penitenciario,

enfocándose en la reinserción social efectiva como un medio para reducir la reincidencia y, a su vez, aliviar la sobrepoblación carcelaria.

Así pues, en la presente investigación fundamentamos una reforma penitenciaria que se adapte a los estándares internacionales de derechos humanos, y que mejore la eficiencia del propio sistema penitenciario.

2.2. Objetivos

2.2.1. Objetivo General

Proponer lineamientos generales de una reforma al sistema penitenciario a la altura de los estándares internacionales de derechos humanos, y que mejore la eficiencia del propio sistema penitenciario.

2.2.2. Objetivos Específicos

1. Exponer la situación histórica del sistema penitenciario y de las personas privadas de libertad en contexto global y chileno.
2. Exponer avances en materia de derechos humanos de personas privadas de libertad durante los gobiernos de la transición a la democracia.
3. Explicitar la situación actual de las condenadas y del sistema penitenciario en Chile.
4. Proponer medidas concretas elaboradas por expertos en la materia para una reforma penitenciaria orientada a la reinserción social, en línea con los derechos humanos y la eficiencia del sistema.
5. Generar conclusiones y propuestas

2.3. Hipótesis o pregunta de investigación

A partir de la problemática planteada sobre cómo el Estado ha desarrollado y debe desarrollar su función para con las personas privadas de libertad, así como mejorar la eficiencia del propio sistema penitenciario, surge la siguiente pregunta:

¿Es necesario realizar una reforma al sistema penitenciario que ponga foco en la reinserción social por sobre la lógica punitiva en Chile?

2.4. Justificación de la investigación

La reforma del sistema penitenciario es un desafío de políticas públicas que ha sido postergado por todos los sectores políticos debido a su impopularidad. Sin embargo, este estudio es crucial porque propone lineamientos basados en evidencias empíricas y mejores prácticas que se ajustan a los estándares internacionales, orientando hacia políticas penitenciarias más eficientes y humanizadas.

En un contexto donde el sistema penitenciario ha fracasado no solo en su misión de rehabilitar a los condenados, sino también en cumplir con las garantías humanitarias mínimas, esta investigación se posiciona como una herramienta esencial para el cambio. Su importancia radica en la necesidad de un enfoque que priorice la reinserción social, con el fin de reducir la reincidencia y mejorar la seguridad pública a largo plazo.

2.5. Enfoque de la investigación

Para realizar este estudio, se optará principalmente por un enfoque cualitativo, ya que este se caracteriza por utilizar métodos de recolección de datos no estandarizados, lo que implica la ausencia de medición numérica y un análisis no estadístico (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

En esta investigación, no se llevará a cabo la recopilación de nuevos datos. En su lugar, el enfoque se centrará en el análisis e interpretación de textos y estudios previamente realizados que sean relevantes para el tema tratado en este documento, la técnica específica se presentará en el numeral 2.8 del presente marco metodológico. Sin embargo, es menester destacar que todos los lineamientos generales propuestos para la reforma del sistema penitenciario nacen desde la analítica de los textos y también de propuestas concretas emanadas por expertos en la materia.

2.6. Diseño de la investigación

El diseño de esta investigación es no experimental, dado que se basa en el análisis e interpretación de textos y estudios previos, sin manipulación de variables. Este enfoque permite observar y describir el fenómeno tal como ocurre en su contexto natural, proporcionando una comprensión profunda de las dinámicas existentes. Además, el estudio es de tipo transaccional, ya que, aunque incluye aspectos históricos para contextualizar el desarrollo del sistema penitenciario, su objetivo principal es analizar la situación actual y proponer reformas elaboradas por expertos en distintos trabajos académicos.

2.7. Alcances de la investigación

El presente estudio es de carácter descriptivo, ya que se centrará en la utilización de definiciones y la identificación de variables específicas relacionadas con el objeto de estudio.

2.8. Técnicas de investigación

2.8.1. Análisis de documental

El análisis documental, la principal técnica de investigación del presente estudio, es una herramienta interpretativa-hermenéutica que permite desentrañar el contenido de textos que, al ser leídos e interpretados adecuadamente, nos abren las puertas al conocimiento de diversos aspectos y fenómenos de la vida social (Andréu Abela, 2002). Cabe destacar que este estudio no cuenta con un marco operativo específico, sino que se basa en una revisión exhaustiva de la literatura existente. Dicha revisión abarca una variedad de documentos dispersos en lugar de depender de una única fuente, lo que enriquece el análisis al considerar múltiples perspectivas y enfoques. Asimismo, los lineamientos y propuestas para la reforma al sistema penitenciario nacen del análisis de dichos textos, así como propuestas planteadas por expertos en la materia.

3. Marco Referencial

El presente marco referencial se centra en la definición y análisis de tres conceptos clave: sistema penitenciario, reinserción social y derechos humanos, los cuales guiarán el desarrollo de esta investigación y su análisis sobre el sistema penitenciario chileno.

3.1. Sistema Penitenciario

El sistema penitenciario se refiere al conjunto de disposiciones legales e instituciones estatales encargadas de ejecutar sanciones penales que implican la privación o restricción de la libertad individual (Nieto, M. A., 1998). Originalmente, su finalidad era proteger a la sociedad de individuos peligrosos. Sin embargo, hoy en día, el objetivo principal del sistema penitenciario se ha desplazado hacia la reinserción social de las personas privadas de libertad (Droppelmann, C. et al., 2024).

En Chile, el sistema penitenciario ha sido objeto de críticas constantes por no cumplir con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Informes como los del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH, 2021) evidencian que las condiciones carcelarias vulneran la integridad y dignidad de las personas privadas de libertad, lo que genera consecuencias a nivel personal y social. Problemas como el hacinamiento, la insalubridad y la falta de recursos adecuados son manifestaciones recurrentes de estas deficiencias.

Para el presente estudio, el sistema penitenciario será evaluado a la luz de su capacidad para respetar los derechos humanos y promover la reinserción social efectiva, revisando tanto las políticas vigentes como las propuestas de reforma orientadas a mejorar su funcionamiento.

3.2. Reinserción Social

Una vez contextualizado el sistema penitenciario y definido su objetivo de reinserción social, es fundamental profundizar en este concepto. La reinserción social implica un proceso estructurado de acciones diseñadas para lograr la reintegración armónica de las personas que han infringido la ley penal, asegurando su retorno a la sociedad (Osses, C. V. P., 2017). Este proceso tiene como objetivo no solo prevenir la reincidencia delictiva, sino también facilitar el desarrollo personal, así como la participación activa de los exreclusos en la comunidad.

La reinserción social, vista desde una perspectiva integral, ofrece beneficios que trascienden la reducción de la reincidencia. Además de mejorar la seguridad pública y aliviar la sobrecarga en los establecimientos penitenciarios, impacta positivamente en las familias de las personas privadas de libertad, sus comunidades, y otros entornos como el laboral y educativo. Así, al reintegrarse adecuadamente, los exreclusos pueden contribuir de manera significativa al bienestar colectivo (Droppelmann, C. et al., 2024). Este enfoque holístico destaca la importancia de diseñar políticas públicas que fomenten y apoyen un proceso de reinserción efectivo, brindando las herramientas necesarias para la rehabilitación.

3.3. Derechos Humanos

Los derechos humanos constituyen un conjunto de libertades y garantías inherentes a todas las personas por el simple hecho de ser humanos (Nikken, 1994). Estos derechos son universales, inalienables y deben ser protegidos sin distinción alguna. En el contexto penitenciario, juegan un rol crucial, pues incluso las personas privadas de libertad conservan sus derechos fundamentales. En este sentido, el respeto a los derechos humanos se vuelve un pilar esencial en cualquier sistema penitenciario que aspire a cumplir con los estándares internacionales y las obligaciones del Estado.

En el marco de esta investigación, resulta fundamental reconocer que los derechos humanos dentro de las cárceles incluyen aspectos como el derecho a la vida, a la integridad física y psicológica, y al trato digno (INDH, 2021). Estos derechos deben ser respetados y protegidos, aun cuando las personas estén cumpliendo penas de privación de libertad. Las condiciones carcelarias deben cumplir con los principios básicos de humanidad y dignidad, tal como lo estipulan los tratados internacionales ratificados por Chile.

Entre estos tratados destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el ámbito regional, es relevante mencionar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Todos estos instrumentos imponen la obligación de garantizar el respeto a los derechos fundamentales, incluso en contextos de privación de libertad (INDH, 2018). En Chile, estos tratados tienen rango constitucional y son vinculantes, habiendo sido acogidos repetidamente por los tribunales de justicia.

Además, marcos normativos internacionales específicos como las Reglas Nelson Mandela (Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos) y los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, entre otros, establecen estándares específicos para el tratamiento de las personas privadas de libertad, buscando asegurar que el objetivo del sistema penitenciario no se limite al castigo, sino que incluya la rehabilitación y reinserción social.

En Chile, los tribunales han reconocido repetidamente la obligación del Estado de garantizar estos derechos, incluso en contextos penitenciarios. No obstante, la realidad actual refleja una brecha significativa entre las normativas y la situación dentro de las cárceles, lo que pone en riesgo los derechos de miles de personas. Este desequilibrio revela la necesidad de reformar el sistema para que las garantías fundamentales no solo existan en la normativa, sino que también se cumplan en la práctica diaria de los establecimientos penitenciarios.

3.4. Interrelación entre Sistema Penitenciario, Reinserción Social y Derechos Humanos

La interacción entre estos tres conceptos —sistema penitenciario, reinserción social y derechos humanos— permite crear un modelo penitenciario que no solo se enfoque en proteger a la sociedad de los infractores, sino que también esté comprometido con los principios fundamentales de justicia y equidad. A través de la implementación coherente de

políticas de reinserción social basadas en los derechos humanos, se puede mejorar tanto la seguridad pública como las oportunidades de reintegración y calidad de vida de las personas privadas de libertad.

Un sistema penitenciario que respete los derechos humanos y ofrezca una reinserción efectiva no solo cumple con obligaciones éticas, sino que también genera beneficios para toda la sociedad. Por lo tanto, este enfoque integrado resulta fundamental para el desarrollo de un sistema penitenciario que sea eficaz en sus funciones protectoras y rehabilitadoras.

4. Marco Teórico

4.1. Situación histórica del sistema penitenciario y de las personas privadas de libertad en contexto global y chileno.

El sistema penitenciario, a lo largo de la historia, ha evolucionado tanto en sus objetivos como en sus métodos de ejecución. Para comprender su situación actual en Chile y el rol de la reinserción social en la realidad penitenciaria contemporánea, es fundamental revisar los principales hitos que han influido tanto a nivel global como local. Esta sección examinará cómo han cambiado las concepciones de castigo y rehabilitación, y cómo estos cambios han dado forma a las políticas penitenciarias chilenas.

4.1.1. Génesis de la prisión

Desde la antigüedad, las sociedades han desarrollado diversos mecanismos para controlar y castigar a quienes infringían las leyes. En un principio, las formas de castigo predominantes se centraban en la retribución física, incluyendo la ejecución y la mutilación, mientras que la prisión se limitaba a ser un lugar temporal de custodia hasta que se dictara sentencia (Melero, 2012). Civilizaciones antiguas como Egipto, Grecia y Roma utilizaban estos castigos no solo para sancionar, sino también para preservar el orden y la cohesión social, relegando el uso de las prisiones a un papel secundario.

Durante este período, el sistema penitenciario estaba basado en penas de muerte, castigos corporales y sanciones pecuniarias (Sánchez Sánchez, 2014). Las prácticas correctivas para las conductas antisociales incluían métodos extremos como el descuartizamiento, la crucifixión y la lapidación, así como la mutilación, la exposición pública, los trabajos forzados y, en algunos casos, la expatriación (Meritello, 2013).

Sin embargo, a partir de mediados del siglo XVIII, la cárcel comenzó a ser utilizada como una condena en sí misma, marcando el inicio del uso de la privación de libertad como pena principal (Melero, M. L., 2012). Es fundamental destacar que, anteriormente, el estado de las prisiones no constituía una preocupación relevante, dado que los reclusos permanecían allí solo mientras se esperaba la ejecución de sus sanciones. Además, la noción de reinserción era inexistente; la 'corrección' del comportamiento del individuo sancionado se pretendía lograr mediante los castigos físicos mencionados, por lo que las condiciones materiales de las cárceles no eran objeto de interés, ya que su propósito primordial era simplemente separar temporalmente a los condenados de la sociedad (Sánchez Sánchez, C., 2014).

Nace entonces, la concepción de prisión relativamente moderna sustentada en la privación de libertad como una condena humanizadora frente a los castigos corporales o capitales previos. Por otro lado, es imperativo plasmar el doble rol de la prisión que comienza a forjarse ya en aquel entonces, por un lado, se constituye como un castigo (más humanitario, pero castigo al fin y al cabo) y por otro un espacio para el tratamiento de las “desviaciones” o conductas antisociales (Meritello, A. M., 2013).

El sistema penitenciario, vivió aquella transformación parcial, cambió su finalidad, pero no su forma, por ello surgieron personas como John Howard, un filántropo inglés y sheriff del condado de Bedford, fue instrumental en llevar las ideas del Marqués de Beccaria (un reformador del derecho penal, promovió la humanización y la legalidad de las penas a través de su obra seminal "De los delitos y las penas") al ámbito penitenciario. Howard criticó duramente las condiciones de las prisiones de su tiempo y propuso reformas basadas en el aislamiento nocturno, el trabajo obligatorio, y la mejora de la higiene y la alimentación en las cárceles. Su experiencia personal en prisión y su muerte debido a enfermedades contraídas en cautiverio le dieron una perspectiva única que utilizó para abogar por la humanización del trato a los prisioneros logrando la creación de dos leyes denominadas “Howard Acts” referentes a la supresión de los derechos de encarcelaje (Sánchez Sánchez, C., 2014).

A lo largo del siglo XIX, la prisión como castigo empezó a consolidarse en Europa y América. Durante este periodo, surgieron las primeras prisiones modernas, como el modelo de la Prisión de Filadelfia en Estados Unidos, basado en el aislamiento total de los prisioneros como forma de reflexión y penitencia (Mata & Martín, 2018). Este modelo influyó en la construcción de prisiones en Inglaterra, Bélgica, Suecia y otros países europeos a lo largo del siglo XIX. La influencia del modelo filadélfico marcó el inicio de una nueva era en la que las prisiones buscaban no solo castigar, sino también "reformular" a los individuos para que pudieran reintegrarse a la sociedad. (Sánchez Sánchez, C., 2014). Paralelamente, en las colonias británicas de Australia, emergió la 'libertad condicional' como un 'perdón condicional' (Checa, N. R., 2017). A pesar de la evolución de numerosas teorías penitenciarias, no hubo cambios significativos en el sistema hasta la firma de los Reglamentos de La Haya (que trataba solo a prisioneros de guerra) y la llegada de las guerras mundiales. Es crucial destacar que las cárceles mantenían una función intimidatoria, heredada de las antiguas condenas corporales y de muerte, especialmente durante la revolución industrial, cuando era vital mantener al proletariado empobrecido en un estado de temor para preservar el orden social establecido (Meritello, A. M., 2013).

4.1.2. La irrupción de los Derechos Humanos en la segunda mitad del siglo XX

A partir del siglo XX, los derechos humanos se han convertido en el referente más importante en la vida tanto jurídica como política, plasmándose en todo texto, nacional e internacional (Melero, M. L., 2012). Sin embargo, la primera mitad del siglo fue en esencia un gran retroceso, en la mayoría de naciones luego que la privación de libertad fuese implementada como un castigo que tenía como finalidad reformar al penado, con el auge de movimientos totalitarios comienza una ofensiva contra la dignidad de la persona humana e inician un plan de prisiones ilegales con el fin de torturar, esclavizar y exterminar a los enemigos de los diversos regímenes totalitarios, destacando los campos de concentración de la Alemania

Nacionalsocialista, los principios conquistados con sangre especialmente por los revolucionarios franceses fueron olvidados y abandonados durante décadas (Greco, R. 2010).

Después de la Segunda Guerra Mundial, el mundo experimentó una profunda transformación en materia de derechos humanos, con la creación de instrumentos internacionales destinados a proteger la dignidad humana en todas sus formas, incluidos los derechos de las personas privadas de libertad. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecieron un marco global para garantizar el trato digno de los reclusos, exigiendo que las prisiones respeten los derechos básicos, como el derecho a la vida, la integridad física y la rehabilitación (Meritello, 2013). Tales tratados mencionados en el marco referencial de la presente investigación se componen principalmente de normas y estándares internacionales que pueden o no ser vinculantes a las naciones dependiendo de su marco jurídico interno. Entre ellas podemos destacar la influencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el ámbito interamericano, destacan la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) (INDH, 2018). Los derechos que dichos tratados internacionales establecen son múltiples y de diversas dimensiones, aunque en el contexto penitenciario se destaca el derecho a la vida, a la integridad personal, a garantías judiciales, al principio de legalidad y no retroactividad, a la protección de la honra y la dignidad, a la libertad de conciencia y religión, a la libertad de pensamiento y expresión, al derecho de reunión, a los derechos políticos, a la protección judicial, al derecho a la salud, entre otros (INDH, 2018).

Existen otras normas de carácter no vinculante pero sí establecen un consenso internacional sobre el trato humanitario de las personas privadas de libertad cómo los estándares internacionales para el goce efectivo de los derechos humanos de las personas privadas de libertad estos son: Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (INDH, 2018).

A finales de siglo XX se avanza por ejemplo en Suecia con la Ley Penitenciaria de 1974 que contenía normas de carácter administrativas-rehabilitadoras y buscaba desjudicializar la materia penitenciaria y aportar al Estado muchos recursos materiales para hacer frente a los desafíos propios de la reinserción social de las personas privadas de libertad. Esto generó un efecto dominó en las naciones del eje transatlántico (Meritello, A. M., 2013). No obstante, en 1989 se da un giro relevante a nivel internacional: el consenso de Washington hace que la necesidad de recortar gasto público se imponga por sobre las necesidades de reinserción social, Estados Unidos, por ejemplo, comienza a implementar la creación de cárceles privadas basadas en el rendimiento económico y la seguridad (Meritello, A. M., 2013). Esta tensión en el debate público sobre si los contribuyentes deben o no abonar el gasto producido por los delincuentes perdura hasta la actualidad (Meritello, A. M., 2013).

4.1.3. El desarrollo del sistema penitenciario en Chile (1810 - 1989)

En Chile, el sistema penitenciario comenzó a desarrollarse a principios del siglo XIX, cuando las autoridades del país buscaban replicar los modelos europeos y estadounidenses. La construcción de la Cárcel Penitenciaria de Santiago en 1843 marcó un punto de inflexión en los esfuerzos por establecer un sistema organizado, inspirado en los principios de trabajo y aislamiento como métodos de rehabilitación (Monteverde, A., & Castro, H. 2017).

“La situación carcelaria de Chile en el primer tercio del siglo XIX estaba marcada por la precariedad y diversidad de las formas de prisiones existentes a lo largo del país. La mayoría eran inseguras y no tenían un control efectivo sobre la población reclusa, de hecho, muchas de estas prisiones entregaban enormes oportunidades de escape para los presos” (Monteverde, A., & Castro, H. 2017)

La construcción de la Cárcel Penitenciaria de Santiago en 1843, bajo la administración del presidente Manuel Bulnes, representó el primer esfuerzo significativo por establecer un sistema penitenciario en Chile. Inspirada en modelos extranjeros, esta cárcel buscaba acabar con el desorden en los recintos carcelarios, caracterizados por fugas constantes y la falta de clasificación de los reos. Las aspiraciones humanitarias de esta institución incluían la regeneración de los delincuentes a través de la soledad y el trabajo, todo en la línea de corriente extranjera, americana y europea principalmente (Monteverde, A., & Castro, H. 2017). Posteriormente, se establecieron las Guardias Especiales de las Prisiones de Chile, encargadas de mantener el orden interno y la vigilancia exterior de las cárceles. Además, tenían la autoridad para ejecutar la pena de muerte y se les asignó la tarea de llevar a los reos a los tribunales y trasladarlos entre diferentes establecimientos penales dentro del departamento hasta 1911 donde se crea el Cuerpo de Gendarmería de Prisiones de la República de Chile entidad destinada exclusivamente al Servicio de Prisiones y custodia de los detenidos en las audiencias de los tribunales y juzgados (Marabolí, F., Monsalve, M., & Muenia, T. 2013).

Hasta el siglo XX se trabajó en mejoras en el sistema carcelario, administración de la justicia, infraestructura y el Código del procedimiento Civil y Penal. Durante la primera mitad del siglo se comenzó a consolidar el recientemente creado cuerpo de Gendarmería. El 30 de noviembre de 1921, durante el gobierno de Arturo Alessandri Palma, se promulgó la Ley N° 3.815, que estableció y organizó jurídicamente el Cuerpo de Gendarmería de Prisiones en Chile. Posteriormente, bajo la administración de Carlos Ibáñez del Campo, el 28 de agosto de 1928 se creó la Escuela de Gendarmería de Prisiones mediante el Decreto N° 1650. Esta escuela operaba junto a las fuerzas policiales, conocidas como Carabineros de Prisiones. El 30 de noviembre de ese mismo año, se formalizó el área penitenciaria bajo el nombre de Servicio de Prisiones, resultado de la unificación del Cuerpo de Gendarmería con los Carabineros. Sin embargo, el 26 de agosto de 1931, ambas instituciones se separaron, dedicándose cada una a sus respectivas funciones, policiales y penitenciarias (Marabolí, F., Monsalve, M., & Muenia, T. 2013).

Chile también fue pionero en Latinoamérica al integrar profesionales del Servicio Social en su sistema penitenciario, comenzando en Santiago en noviembre de 1930 y en Valparaíso en 1932. Estos profesionales, principalmente asistentes sociales, asumieron roles como

educadores, moralizadores y organizadores en los hogares de los reclusos (Marabolí, F., Monsalve, M., & Muena, T. 2013).

En 1952 se promulga la ley 10.309 que fija plan de construcción, transformación, (...) de establecimientos carcelarios, también se aprueba un plan de obras de construcción, transformación y reparación de establecimientos penales y carcelarios, Juzgados del Crimen anexos a ellos y locales para servicios dependientes del Instituto Médico Legal, que se financiará con los recursos que crea esta ley (Marabolí, F., Monsalve, M., & Muena, T. 2013).

Durante la década de 1960, bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva, se estableció el Reglamento sobre Normas Básicas para la Aplicación de una Política Penitenciaria Nacional (Ministerio de Justicia, 1965). Este reglamento reafirmaba que las condenas privativas de libertad tenían como objetivo fundamental proteger a la comunidad del delito. Para cumplir con este propósito, se planteó trabajar conforme a las necesidades individuales de las personas privadas de libertad, utilizando todos los medios curativos, educativos, morales, espirituales, y otros recursos disponibles. Durante este periodo, se intentó reducir las diferencias entre la vida dentro y fuera de la prisión, con el objetivo de respetar la dignidad de las personas privadas de libertad (Marabolí, F., Monsalve, M., & Muena, T., 2013).

En ese contexto, la apuesta programática de la Unidad Popular sostenía que el régimen carcelario era una de las peores lacras del sistema y debía ser transformado radicalmente para regenerar y recuperar a quienes habían delinquido (Corvalán, L., 2003). Sin embargo, durante el gobierno de Salvador Allende, no se realizaron cambios significativos en materia penitenciaria.

Ya en 1975, durante la dictadura cívico-militar encabezada por Augusto Pinochet, el Servicio de Prisiones cambió su nombre a "Gendarmería de Chile" (Ministerio de Justicia, 1975). Cuatro años más tarde, en 1979, se promulgó la Ley Orgánica Constitucional de Gendarmería de Chile, que estableció su objetivo de atender, vigilar y rehabilitar a las personas detenidas o privadas de libertad por resolución de autoridades competentes (Ministerio de Justicia, 1979).

Es importante señalar que durante la dictadura hubo tanto avances como retrocesos en materia penitenciaria. En el ámbito jurídico, se implementaron cambios importantes, pero a nivel práctico, múltiples informes nacionales e internacionales denunciaron violaciones sistemáticas a los derechos humanos en este período. Entre las denuncias se incluyen tratos crueles y degradantes, torturas, desapariciones forzadas, centros de detención clandestinos, y detenciones arbitrarias, entre otros (Solís Álvarez, E. M., 2023).

Además, durante la dictadura se incrementaron los requisitos para la obtención de la libertad condicional en algunos delitos (Ministerio de Justicia, 1982). No obstante, un año más tarde, en 1983, se promulgó uno de los avances más significativos en materia penitenciaria de esos tiempos: la Ley 18.216, que creó un sistema de penas alternativas a la privación de libertad para personas condenadas por primera vez (Ministerio de Justicia, 1983). Estas penas incluían:

- Remisión Condicional de la Pena: Permitía la suspensión de la ejecución de la pena de prisión, siempre que el condenado no cometiera otro delito durante un período determinado.

- Reclusión Nocturna: Autorizaba al condenado a cumplir su pena únicamente durante las noches, permitiéndole trabajar o estudiar durante el día.
- Libertad Vigilada: Introdujo un sistema de supervisión y apoyo para el condenado, similar a la libertad condicional, pero como una alternativa directa a la prisión.

Estas medidas representaron un avance sustancial para evitar los efectos nocivos de la privación de libertad en personas que tenían mayor capacidad de reinserción social. Con significativas mejoras a lo largo del tiempo, este régimen sigue siendo aplicado por los tribunales de justicia en la actualidad.

4.2. Avances en materia de derechos humanos de personas privadas de libertad

Durante los primeros años de la transición a la democracia en Chile, las políticas penitenciarias no fueron una prioridad para los gobiernos ni para la opinión pública, salvo en lo que respecta a los casos de graves violaciones a los Derechos Humanos ocurridos durante la dictadura. No obstante, los gobiernos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle realizaron importantes avances en el ámbito de los derechos humanos al aprobar y ratificar una serie de tratados y convenciones internacionales. Estos acuerdos internacionales, que abarcan desde la protección de los derechos fundamentales hasta la prohibición de torturas y tratos inhumanos, son aplicables al régimen penitenciario chileno y contribuyeron a establecer un marco más riguroso para el respeto de los derechos de las personas privadas de libertad. El resto de los gobiernos avanzó en materia penitenciaria sobre las mismas bases, todo acompañado de algún acontecimiento de alta connotación pública que impulsó modificaciones al sistema penitenciario.

4.2.1. El gobierno de Patricio Aylwin (1990 - 1994)

El presidente Aylwin fue, en esencia, el presidente de la transición democrática en Chile. Es imposible no mencionar el complejo contexto político y social en el que el país se encontraba en aquel momento. La democracia chilena, recién recuperada, estaba en la Unidad de Cuidados Intensivos, y las tensiones con la oposición eran evidentes. No se avanzó significativamente en reformas políticas, económicas ni sociales, y se evitó entrar en conflicto con gremios del sector público, privado y militar (Waissbluth, M., & Inostroza, J., 2006)

Los avances más significativos que se dieron durante el gobierno de Aylwin, en el contexto penitenciario, fueron la ratificación de importantes normas internacionales, tales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos, conocida también como el Pacto de San José de Costa Rica, la cual establece derechos como el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad personal, al debido proceso, entre otros (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1991). Este convenio fue ratificado por el Estado de Chile mediante el decreto 873 de 1991. También, durante este gobierno, se promulgó la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Este tratado establece que “Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1991). Por tanto, Chile estuvo obligado a realizar cambios en su sistema penitenciario para asegurar que no se cometieran

torturas ni tratos inhumanos, lo que impulsó revisiones en los protocolos de tratamiento a reclusos. Cabe aclarar que, en este último, lo que se realizó fue retirar las reservas que durante la dictadura se habían establecido.

En este nuevo contexto democrático, el sistema penitenciario tuvo que adaptarse a varios estándares internacionales, ya que, de no hacerlo, Chile hubiera continuado marginado de la Comunidad Internacional. Es importante aclarar el evidente consenso que existía entre el oficialismo y la oposición en lo que respecta a la reinserción de Chile en la Comunidad Internacional. Este consenso se fundamentaba en dos motivos principales: En primer lugar, Chile tiene una larga tradición dentro de la corriente del liberalismo institucional en las relaciones internacionales. Esto radica en la lógica de que, al ser una nación pequeña, necesita de una comunidad internacional fuerte donde resguardar sus derechos frente a las grandes potencias. Prueba de esto es que fue un miembro fundador de las Naciones Unidas. La dictadura militar acabó con esa tradición, de manera no intencionada, debido a que en la década de los 80, Chile fue marginado de la Comunidad Internacional por las múltiples denuncias de violaciones a los Derechos Humanos. Un particular episodio de esos tiempos fue la frustrada gira del dictador Augusto Pinochet por Asia, que debió ser cancelada cuando el presidente de Filipinas se negó a recibirlo (El País, 1980). Sin embargo, dentro de los dirigentes chilenos, la corriente liberal institucionalista sigue siendo mayoritaria hasta el día de hoy. En segundo lugar, el consenso por la reinserción chilena en la Comunidad Internacional se sustentaba en las necesidades del nuevo modelo económico aperturista de lograr acuerdos de libre comercio tanto bilaterales como multilaterales. Para la consolidación de la economía de mercado que estableció la dictadura, era indispensable contar con socios comerciales. En los años 80, cuando el modelo económico de libre mercado comenzó a aplicarse en Chile, debido a la exclusión internacional, se implementó de manera unilateral, es decir, reduciendo y/o eliminando los aranceles de productos (en aquellos años, particularmente asiáticos) de forma unilateral. Sin embargo, para que el modelo funcionara, era necesario firmar múltiples Tratados de Libre Comercio, los cuales solo serían posibles si Chile dejaba de ser marginado de la Comunidad Internacional. La lógica evidente fue que, si se asumían y cumplían tratados y convenciones internacionales sobre los derechos humanos, limitados o no promulgados durante la dictadura, esto serviría como un medio para demostrar el compromiso de Chile con la Comunidad Internacional.

Estos tratados y acuerdos internacionales en el contexto penitenciario se tradujeron en un programa de modernización y mejoramiento, que se materializó, por ejemplo, en el nuevo Reglamento de Establecimientos Penitenciarios dictado en 1992 mediante el Decreto 1771. Este reglamento tenía como objetivo mejorar las condiciones de los internos, principalmente en cuanto a la alimentación, salud y acceso a programas de rehabilitación. El reglamento incluyó normas que establecían mejores estándares de higiene, condiciones mínimas de espacio por recluso y un acceso más amplio a servicios de salud. En su rendición de cuentas pública en el ámbito penitenciario, el presidente declaró: "Si no tenemos establecimientos adecuados y capacidad rehabilitadora, nuestros lugares de reclusión de procesados y de cumplimiento de condena serán, cada vez más, escuela de delincuencia" (Aylwin, P., 1993). Esta declaración demuestra el consenso que ya existía en la cúpula política chilena sobre el propósito del sistema penitenciario. A lo largo del siglo XX, se fue consolidando la visión rehabilitadora del sistema. En su mensaje presidencial del 21 de mayo de 1993, Aylwin rindió cuenta de las siguientes medidas:

*“1º La dictación de un nuevo Reglamento Carcelario, acorde con la moderna doctrina de seguridad y rehabilitación.
2º La puesta en práctica de un tratamiento de readaptación y reintegración social de los reclusos.
3º La descongestión de recintos penales mediante un programa de reparaciones, equipamientos y nuevas construcciones, incluyendo el nuevo establecimiento de Colina y la Unidad Especial para Reos de Alta Peligrosidad y Terroristas.
4º El aumento de la planta de Gendarmería en más de un 20%, junto con el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y remuneración, y su plena incorporación al sistema previsional de la DIPRECA” (Aylwin, P., 1993).*

A pesar de los avances mencionados, es importante reconocer que el gobierno de Aylwin enfrentó desafíos significativos en la implementación plena de estas reformas debido a las limitaciones de recursos y a la necesidad de priorizar la estabilización democrática del país. No obstante, las medidas adoptadas durante su mandato sentaron las bases para un enfoque más humanitario y rehabilitador en el sistema penitenciario chileno, un legado que influiría en las políticas penitenciarias de los gobiernos posteriores.

4.2.2. El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 - 2000)

Tras el gobierno de Aylwin, el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle continuó con las políticas penitenciarias establecidas, pero con una mayor inyección de recursos y un enfoque más decidido en la construcción de recintos penitenciarios. Mientras Aylwin sentó las bases para mejorar las condiciones carcelarias, Frei profundizó en la infraestructura y la seguridad de los establecimientos penitenciarios.

En 1994, el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle anunció que su gobierno continuaría impulsando una política orientada a la construcción de recintos penitenciarios dignos (Frei Ruiz-Tagle, E., 1994). El objetivo principal era reducir los índices de reincidencia mediante la readaptación social y la capacitación laboral de los internos. Durante este periodo, se fomentó una colaboración estrecha con el sector privado para mejorar las condiciones penitenciarias.

Una de las medidas destacadas fue la reforma del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios a través del Decreto 518, el cual restringió el acceso a beneficios penitenciarios y endureció las sanciones por quebrantamientos de condena. Esto en el contexto de la fuga de cuatro miembros del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) en un helicóptero desde la Cárcel de Alta Seguridad de Santiago, un evento que generó un amplio debate sobre la seguridad penitenciaria en el país (El País, 1996).

Como resultado, el gobierno no solo envió señales políticas de firmeza contra la delincuencia, sino que también aprovechó la coyuntura para avanzar en la discusión pública sobre la seguridad en los recintos penitenciarios. Esto permitió la implementación del sistema de responsabilidad penal adolescente (RPA) y la realización de la mayor inversión en infraestructura carcelaria en la historia de Chile hasta esa fecha, con un desembolso cercano a los 28.500 millones de pesos. Durante los seis años de su gobierno, se construyeron más de 120.000 metros cuadrados de recintos penitenciarios con un enfoque en la rehabilitación,

creando además oportunidades laborales para las personas privadas de libertad en colaboración con más de 70 empresas privadas (Frei Ruiz-Tagle, 1998).

Sin embargo, la transformación más relevante fue sentar las bases para la reforma procesal penal, que sería promulgada más adelante por el presidente Ricardo Lagos.

El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se diferenció del mandato de Patricio Aylwin en varios aspectos relacionados con las políticas penitenciarias, principalmente en términos de inversión. Mientras que, durante el período de Aylwin, las limitaciones presupuestarias y la falta de reformas estructurales fueron elementos que marcaron su gestión en este ámbito, la administración de Frei Ruiz-Tagle se caracterizó por una notable inyección de recursos destinados a la modernización de la infraestructura carcelaria. Se construyeron y ampliaron recintos penitenciarios en un esfuerzo por mejorar las condiciones físicas de los establecimientos y reducir el hacinamiento, uno de los problemas más acuciantes del sistema.

Sin embargo, a pesar de la significativa inversión en infraestructura, un análisis más profundo revela que el enfoque integral en la rehabilitación y reinserción social de los internos quedó rezagado. No se destinaron suficientes recursos a la creación de programas psicosociales que abordaran las necesidades de los reclusos más allá de las mejoras físicas. La contratación de profesionales especializados, como psicólogos, trabajadores sociales y educadores, fue insuficiente para acompañar adecuadamente los procesos de readaptación social de las personas privadas de libertad. De esta manera, aunque se construyeron espacios más adecuados en términos materiales, los esfuerzos por promover un cambio real en la vida de los internos mediante la rehabilitación fueron limitados.

En cuanto a las reformas estructurales del sistema penitenciario, el gobierno de Frei Ruiz-Tagle sí impulsó debates importantes y sentó las bases para futuras transformaciones profundas. Sin embargo, estas reformas no se concretaron plenamente durante su mandato. Se promovió una agenda de cambios que sería retomada por los gobiernos posteriores, pero el impacto directo de estas iniciativas fue más bien preparatorio que decisivo. A pesar de estos esfuerzos, la falta de una implementación efectiva y de un enfoque integral en el ámbito penitenciario durante este periodo dejó importantes desafíos sin resolver, especialmente en lo que respecta a la rehabilitación y reinserción social de los internos.

Es importante destacar que, a pesar de la ampliación de varios establecimientos penitenciarios, la cantidad de personas privadas de libertad continuó incrementándose de manera significativa. Para ilustrarlo con cifras, cuando Frei asumió la presidencia en 1994, había aproximadamente 20.000 personas privadas de libertad, mientras que, al término de su mandato en el año 2000, esa cifra aumentó a cerca de 32.000. Esto representa un incremento de 12.000 personas en seis años, lo que equivale a un aumento de aproximadamente 2.000 reclusos por año (Gendarmería de Chile, 1994, 2000).

4.2.3. El gobierno de Ricardo Lagos (2000 - 2006)

Con la llegada de Ricardo Lagos al poder, se consolidaron algunas de las iniciativas impulsadas por Frei Ruiz-Tagle, especialmente en lo referente a la modernización del sistema penitenciario. Frei había establecido las bases para la Reforma Procesal Penal, una iniciativa que modernizaría profundamente el sistema de justicia chileno, no solo mediante cambios

normativos, sino también a través de la creación y transformación de instituciones clave para su funcionamiento (Duce, M., 2008).

El primer año del gobierno de Lagos se vio marcado por un trágico evento en vísperas de su mensaje presidencial del 21 de mayo: un motín en la Cárcel de Iquique provocó un incendio que causó la muerte de 26 personas privadas de libertad. Este hecho conmocionó a la opinión pública y rápidamente se incorporó en la agenda del gobierno. En menos de 24 horas, el presidente Lagos se dirigió a la nación, declarando:

“Lo ocurrido anoche en la cárcel de Iquique nos ha conmovido a todos. Los planes existentes, a través de la construcción de las diez cárceles, implican doblar la superficie carcelaria en Chile. Esa es la única forma que tenemos de abordar a plenitud este tema. Es una tragedia que nos ensombrece a todos. Esas 26 personas fallecidas, son una invocación a la necesidad de tener que actuar con mucha mayor celeridad”. (Lagos, R. 2001)

Poco antes de esta tragedia, se había iniciado el proceso de licitación para la construcción y operación de cárceles bajo el modelo de concesiones, un sistema que se comenzaría a implementar durante el gobierno de Lagos, marcando un hito en su agenda penitenciaria. El caso de Iquique reflejaba que, ya en mayo de 2001, la situación de hacinamiento y sobrepoblación en las cárceles era un problema central en la agenda pública. En esa fecha, el establecimiento penitenciario de Iquique, con una capacidad para mil personas, albergaba a cerca de mil setecientas personas privadas de libertad, casi el doble de su capacidad (Lagos, R., 2001).

Asimismo, unas semanas después, en junio de 2001, se produjo uno de los hitos más relevantes en materia de derechos humanos dentro del régimen penitenciario chileno: la promulgación de la Ley 19.734, que derogó la pena de muerte en Chile para la justicia penal civil (Ministerio de Justicia, 2001).

A pesar de estos importantes avances, la realidad carcelaria seguía siendo preocupante: la población penal continuó en aumento. Aunque no fue un crecimiento explosivo como en el sexenio anterior, la cifra pasó de 32.000 a 38.000 reclusos (Gendarmería de Chile, 2005), lo que representó un incremento de 6.000 personas privadas de libertad (esto a sabiendas de un posterior aumento explosivo debido a la implementación de la Reforma Procesal Penal que comenzaría a operar en su totalidad en 2006). Frente a esta situación, el gobierno de Lagos anunció la construcción de 10 nuevos complejos penitenciarios, con el objetivo de duplicar la infraestructura carcelaria de la época. Sin embargo, al finalizar su mandato, solo dos de las cárceles prometidas se habían construido, una tercera estaba en proceso de construcción, y el resto enfrentaba conflictos entre las constructoras y el gobierno (La Tercera, 2010). Algunas de estas cárceles seguían en proceso de licitación, mientras que otras presentaban retrasos debido a disputas contractuales. Si bien la agenda penitenciaria de Lagos buscaba mejorar las condiciones y rehabilitación de los reclusos, la sobrepoblación y el ritmo lento en la implementación de nuevas cárceles destacaron como desafíos persistentes que reflejan la complejidad de la gestión carcelaria en Chile durante este periodo.

4.2.4. El primer gobierno de Michelle Bachelet (2006 – 2010)

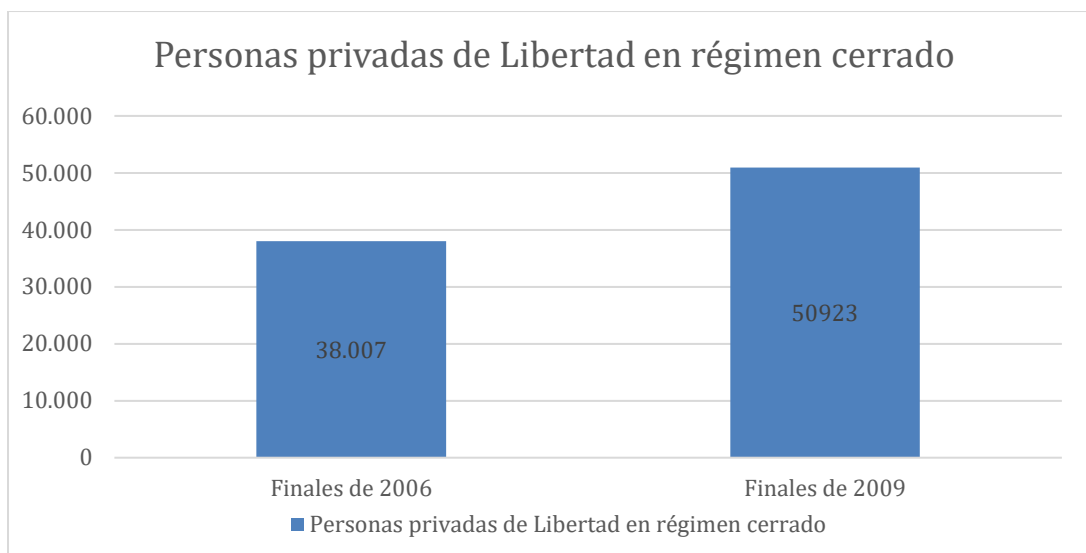
Michelle Bachelet asumió la presidencia en un momento en el que la crisis penitenciaria era evidente. Su administración continuó con el programa de cárceles concesionadas iniciado por Lagos. El objetivo principal era mejorar la infraestructura carcelaria y hacer frente al hacinamiento y la sobrepoblación en los centros penitenciarios. No obstante, la ejecución del programa carcelario siguió enfrentando serios problemas relacionados con sobre costos y litigios, como lo demostraron los conflictos con las concesionarias responsables de los penales de Antofagasta y Concepción (La Tercera, 2010).

En 2008, se creó una comisión investigadora en la Cámara de Diputados para evaluar la implementación del programa carcelario. Esta comisión concluyó que hubo errores significativos en la gestión del proyecto y adjudicó responsabilidades políticas a las administraciones anteriores. Durante el gobierno de Bachelet también se adquirieron terrenos para nuevas cárceles, como el caso de "Santiago 2" en Tiltil y la cárcel de Talca, aunque estos proyectos no se completaron durante su mandato (La Tercera, 2010).

Uno de los avances más destacados fue la inauguración de la cárcel de Alto Hospicio en 2007, completando parte de los proyectos pendientes del gobierno anterior. Sin embargo, persistieron los problemas relacionados con sobre costos y retrasos en la construcción de otras cárceles, lo que complicó la expansión de la infraestructura (La Tercera, 2010).

En el primer semestre de 2009, el Ministerio de Justicia, liderado por Carlos Maldonado, convocó la creación del Consejo para la Reforma Penitenciaria, integrado por instituciones como Flacso Chile, Fundación Paz Ciudadana, el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile, el Centro de Estudios de las Américas, Gendarmería y el Poder Judicial (Cámara de Diputados de Chile, Sala de Prensa, 2010). En marzo de 2010, el consejo entregó una propuesta para reformar el sistema penitenciario, acompañada de un diagnóstico crítico que evidenciaba problemas de sobrepoblación y hacinamiento, la baja efectividad de las penas alternativas, una estructura organizacional con roles difusos y una pérdida del enfoque en la reinserción social, entre otros (Consejo de Reforma Penitenciaria, 2009).

La Reforma Procesal Penal, aprobada durante el gobierno anterior, se implementó en su totalidad durante la presidencia de Michelle Bachelet, tras la creación, modificación o adaptación de los organismos pertinentes. Asimismo, la promulgación de leyes que promovieron mecanismos de autoincriminación, destinados a acelerar los procesos judiciales y obtener condenas más rápidas, contribuyó de manera significativa al aumento de la sobrepoblación carcelaria. Estas leyes facilitaron la aplicación de la prisión preventiva y endurecieron las penas (Consejo de Reforma Penitenciaria, 2009) lo que contribuyó al aumento de la población penal, como lo reflejan los Compendios Estadísticos de Gendarmería de Chile:



Elaboración propia en base a la información de Gendarmería de Chile disponible en: <https://www.gendarmeria.gob.cl/compendios.html>

Como se puede observar en el gráfico, si consideramos únicamente a las personas privadas de libertad en régimen cerrado —es decir, excluyendo a aquellas condenadas con medidas como arresto domiciliario, libertad vigilada y otras penas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad— la población carcelaria aumentó de 38.007 a aproximadamente 50.000 en solo cuatro años (Gendarmería de Chile, 2006, 2009). Por su parte, las propuestas emanadas del Consejo para la Reforma Penitenciaria nunca llegaron a materializarse.

4.2.5. El primer gobierno de Sebastián Piñera

El primer gobierno de Sebastián Piñera marcó el retorno de la derecha política al poder ejecutivo después de 20 años en la oposición desde el retorno a la democracia. En cuanto al ámbito penitenciario, durante la primera parte de su mandato no se implementaron cambios significativos, más allá de continuar con las concesiones iniciadas por el gobierno de Lagos y realizar algunas ampliaciones en las cárceles existentes. Sin embargo, a finales de 2010, un trágico evento sacudió al país: el incendio en la cárcel de San Miguel. Karinna Fernández Neira y Nancy García Fregoso (2015) relatan los hechos basándose en diversos informes, detallando las circunstancias que rodearon este lamentable suceso:

“La madrugada del 8 de diciembre de 2010, un grupo de internos de la torre cinco, cuarto piso, ala sur, comenzaron a ingerir alcohol, generando una riña. Los bandos estaban subdivididos en “la pieza chica” y “la pieza grande”, espacios particularmente precarios, desprovistos de iluminación y ventilación, donde habitaban 146 personas, esto es un 300% de hacinamiento³⁰. Durante la riña se utilizaron elementos punzocortantes de distintas dimensiones y un balón de gas, que fue acondicionado como lanzallamas. Los guardias del recinto no pudieron prevenir estos acontecimientos, ya que no efectuaron las rondas al interior de las torres, tal como lo exige su reglamento, permaneciendo en el perímetro externo del recinto. Posteriormente, tampoco actuaron frente a los gritos ni al desplazamiento de estoques de más de dos metros por los muros externos de la torre.

En este contexto, el incendio se originó por la utilización del balón de gas acondicionado como lanzallamas cuyas llamas se propagaron alrededor de las 5:00 horas. Los bomberos fueron alertados del siniestro a las 05:47 horas, por la llamada efectuada por un interno. El peritaje del Cuerpo de Bomberos estimó que a las 5:45 “las llamas consumieron por completo el ala sur del penal, dejando atrapados a los internos y comenzando a matar por asfixia a los reos del ala norte. Recién a esta hora las cámaras de seguridad registran movimiento por parte de los funcionarios de Gendarmería”. Los funcionarios no utilizaron los escasos mecanismos ni protocolos de emergencia existentes, además la infraestructura disponible (mangueras, red seca y húmeda) no funcionó. El incendio ocasionó la muerte de 66 internos en el ala sur del cuarto piso de la torre 5, donde se inició la riña, y la de 15 internos del ala norte, quienes murieron como consecuencia de la inhalación de gases tóxicos, ya que no fueron oportunamente evacuados.” (Neira & Fregoso, 2015, p. 139-140)

Este lamentable hecho provocó acusaciones cruzadas entre el oficialismo y la oposición debido a la amplia cobertura mediática recibida (La Tercera, 2011). Para enfrentar el hacinamiento en las cárceles, se adoptaron dos medidas principales: por un lado, se aceleró la construcción de más establecimientos penitenciarios, a pesar de las claras limitantes de gestión y recursos económicos que dificultaban su materialización; y, por otro lado, se implementó la excarcelación de miles de personas durante el gobierno. Entre las acciones concretas destaca un indulto general que benefició a 6.616 reclusos, además de la simplificación del procedimiento para optar a la libertad condicional y la reforma de la ley para aplicar condenas alternativas a la privación de libertad a un mayor número de delitos (CIPER, 2013).

Dado el trágico incendio en el Centro Penitenciario de San Miguel, gran parte del primer gobierno de Sebastián Piñera mantuvo la cuestión penitenciaria en el centro de la agenda pública. Entre las decisiones tomadas, se desechó tácitamente el informe del Consejo para la Reforma Penitenciaria, optando por comenzar desde cero. Para ello, el entonces ministro de Justicia y Derechos Humanos, Felipe Bulnes, contrató a la consultora estadounidense Altegrity Risk International para realizar un diagnóstico del sistema, reformular las políticas operativas de Gendarmería y actualizar la formación del personal penitenciario. La consultora recomendó reducir el uso de penas privativas de libertad para delitos menores, enfocándose en la aplicación de penas alternativas como una medida para combatir el hacinamiento. También propuso la construcción de cárceles con un diseño simple y supervisión directa. Sin embargo, a pesar de una inversión de 3,8 millones de dólares, la implementación de las recomendaciones fue incompleta debido a conflictos en los proyectos de construcción y la falta de concreción en las nuevas cárceles (CIPER, 2013).

Las cifras demuestran que los enfoques aplicados fueron poco efectivos. En 2010, el número de personas privadas de libertad ascendía a 94.260, mientras que para 2014, esta cifra había aumentado a 132.898 (Gendarmería de Chile, 2010, 2014).

El primer gobierno de Sebastián Piñera no logró realizar una transformación profunda del sistema penitenciario. Por el contrario, los problemas se agravaron, y la población penal continuó creciendo sin que las medidas adoptadas logaran resolver, por ejemplo, el

hacinamiento. Al igual que en el primer gobierno de Michelle Bachelet, las políticas penitenciarias de Piñera se vieron marcadas por las consecuencias de dos medidas tomadas durante la administración de Ricardo Lagos: la reforma procesal penal, que incrementó considerablemente la población carcelaria al agilizar los procesos judiciales, y la concesión de cárceles, un sistema que resultó en sobre costos y conflictos contractuales entre el Estado y las empresas privadas. A pesar de la presión pública generada por el incendio en San Miguel, Piñera no implementó cambios sustanciales al sistema de concesiones ni logró aplicar plenamente las recomendaciones de la consultora Altegrity Risk International.

4.2.6. Los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera

Con el regreso de Michelle Bachelet en 2014 el informe elaborado por el Consejo para la Reforma Penitenciaria no fue retomado en su administración. La situación del sistema penitenciario y de las cárceles en Chile dejó de ser un tema prioritario en la agenda gubernamental. Una muestra de ello es que en ninguna de las cuatro cuentas públicas de su gobierno se mencionan medidas significativas en materia penitenciaria, más allá del aumento de penas en ciertos delitos (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, n.d.).

En 2017 se produjo un movimiento ciudadano con mediana repercusión pública que derivó en el boletín 11.073-07, es decir, una propuesta de ley por moción parlamentaria conocida como la "Ley Sayén". Esta iniciativa busca otorgar mayores garantías a las mujeres embarazadas y a aquellas con hijos de hasta dos años, priorizando medidas alternativas a la privación de libertad con el fin de proteger el interés superior del niño. Aunque la propuesta aún está en tramitación, no ha tenido una amplia repercusión en los medios de comunicación ni ha irrumpido en la agenda pública, movilizándolo principalmente a sectores vinculados al ámbito penitenciario.

A principios de 2018, estalló una crisis en el Servicio Nacional de Menores (SENAME) tras la muerte de varios menores bajo custodia del Estado en circunstancias confusas. Entre ellos se encontraban adolescentes condenados bajo la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (RPA). Aunque se implementaron medidas para fortalecer el Servicio de Reinserción Social para Menores de Edad (Bachelet, M., 2017), estas no resultaron en un cambio estructural en el sistema penitenciario.

El segundo gobierno de Sebastián Piñera heredó una situación penitenciaria crítica, exacerbada por la falta de avances significativos durante el mandato de Bachelet. La situación carcelaria no volvió a ocupar un lugar prioritario en la agenda pública, como había sucedido en su primer gobierno. Las medidas propuestas por la consultora estadounidense Altegrity, que no se implementaron completamente durante su primera administración, tampoco recibieron continuidad en su segundo período. En 2018, se lanzó el programa "+R", con el objetivo de fortalecer la reinserción social de las personas privadas de libertad. Sin embargo, no se impulsaron iniciativas legislativas relevantes en esta área. La situación en las cárceles empeoró drásticamente con la llegada de la pandemia de COVID-19 en 2020, cuando varios informes señalaron que muchas cárceles carecían de las garantías mínimas de salubridad y seguridad (CIPER, 2020).

Tras realizar un breve recorrido histórico por el sistema penitenciario chileno, se observa cómo muchos problemas estructurales se han mantenido o incluso empeorado con el paso

de los años. El presente estudio revela que los desafíos del sistema penitenciario y el rol al que se aspira provienen de mediados del siglo XX, empezando a tomar forma concreta durante la dictadura militar de Pinochet. Posteriormente, durante los gobiernos de la Concertación, el sistema experimentó transformaciones profundas pero graduales. Sin embargo, medidas como la concesión de cárceles fracasaron, mientras que otras, como la reforma procesal penal, agravaron la situación. El gobierno de Bachelet intentó llevar a cabo una reforma penitenciaria al final de su mandato, pero no tuvo éxito, y la cantidad de personas privadas de libertad creció considerablemente durante su gobierno. Por su parte, Piñera, con su estrategia de excarcelación masiva y aceleración en la construcción de cárceles, tampoco logró revertir la crisis. En los segundos mandatos tanto de Bachelet como de Piñera no se impulsaron reformas significativas que mejoraran las condiciones del sistema penitenciario. Por tanto, los problemas históricos del sistema penitenciario chileno siguen vigentes, con dos temas recurrentes: la sobrepoblación y el hacinamiento. Estos problemas no solo afectan la calidad de vida de los reclusos, sino que también limitan las posibilidades de reinserción social efectiva. Actualmente, las cárceles chilenas enfrentan niveles alarmantes de ocupación, superando ampliamente su capacidad instalada, lo que se traduce en condiciones de vida inhumanas y violaciones sistemáticas a los derechos humanos de las personas privadas de libertad, como ha sido reiterado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) en sus Estudios de Condiciones Carcelarias. Este contexto plantea la necesidad urgente de replantear las políticas penitenciarias para enfrentar los problemas estructurales y ofrecer soluciones sostenibles que no solo aborden el control de la población penal, sino también los procesos de rehabilitación y reintegración social.

4.3. La situación actual de las personas condenadas y del sistema penitenciario en Chile.

Actualmente, el sistema penitenciario en Chile enfrenta una serie de desafíos que reflejan su incapacidad para satisfacer tanto las necesidades de custodia como las de reinserción social de las personas privadas de libertad. Entre los problemas más destacados se encuentran el hacinamiento, la insalubridad, la violencia, la deficiente infraestructura, y las limitaciones en el acceso a servicios médicos y programas de rehabilitación. A continuación, se analizan estos aspectos para ofrecer un panorama claro de la situación actual.

4.3.1. Hacinamiento y malas condiciones de habitabilidad

El hacinamiento en las cárceles chilenas es un problema estructural de larga data que se ha intensificado en las últimas décadas. Este fenómeno no solo vulnera los derechos humanos de las personas privadas de libertad, sino que también dificulta cualquier esfuerzo por rehabilitarlas y reinsertarlas en la sociedad (LEASUR, 2018). En 2006, algunos recintos penitenciarios ya enfrentaban una situación de sobrepoblación crítica, con cifras que mostraban una capacidad casi duplicada en varios centros (Lagos, 2001). Sin embargo, el problema comenzó a generalizarse a partir de 2014-2015, cuando la tasa de ocupación alcanzó un preocupante 110% (INDH, 2017), lo cual indicaba un incremento constante en la presión sobre el sistema penitenciario.

Para el año 2024, la sobrepoblación ha alcanzado un alarmante 135% a nivel nacional, es decir, por cada 100 plazas disponibles, hay 135 reclusos (CEP, 2024). Esta cifra se traduce en condiciones extremadamente deficientes dentro de los recintos, con un impacto directo

sobre los derechos fundamentales de los internos. El hacinamiento no solo impide que las personas privadas de libertad accedan a condiciones mínimas de habitabilidad, como camas y espacio suficiente, sino que también crea un ambiente propicio para el surgimiento de tensiones, conflictos y violencia entre los internos.

Las causas del hacinamiento son múltiples y complejas. En primer lugar, el uso excesivo de la prisión preventiva ha contribuido a este problema. Aproximadamente un 30% de las personas encarceladas en Chile se encuentran bajo prisión preventiva, lo que refleja una tendencia a recurrir a esta medida cautelar como un mecanismo automático, en lugar de utilizar alternativas menos restrictivas (INDH, 2021). Este uso indiscriminado no solo incrementa la sobrepoblación, sino que también diluye el propósito de la prisión preventiva, que debería estar reservada para casos excepcionales.

En segundo lugar, el endurecimiento de las penas ha llevado a un incremento en la duración de las condenas. Según los datos más recientes, la duración promedio de las penas en el sistema penitenciario chileno ha aumentado de 123 meses en el período 2016-2019 a 141 meses en 2022 (Domínguez et al., 2024). Esto significa que los internos permanecen más tiempo en los centros penitenciarios, lo que contribuye directamente al aumento en la ocupación de los recintos.

Por último, el aumento en la población migrante dentro del sistema penitenciario ha añadido una nueva dimensión al problema del hacinamiento. Mientras que en 2019 los migrantes representaban el 7% de la población penal, en 2023 este porcentaje se duplicó, alcanzando el 14% (Domínguez et al., 2024). Esta realidad pone de manifiesto la necesidad de una política penitenciaria que considere las particularidades de esta población, que con frecuencia enfrenta barreras lingüísticas y culturales, además de carecer de redes de apoyo externas. Así pues, también esto dificulta conocer sus antecedentes penales previos en sus países de origen y, por tanto, desconocer su peligrosidad.

El hacinamiento carcelario tiene múltiples repercusiones negativas tanto para los reclusos como para el personal penitenciario.

Según el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT), las prisiones sobrepobladas se caracterizan por la falta de higiene, la restricción del espacio, la ausencia de privacidad, la sobrecarga de los servicios de salud y un aumento de la violencia tanto entre los internos como con el personal penitenciario (LEASUR, 2018, p.6).

Estas condiciones hacen prácticamente imposible que los centros penitenciarios cumplan con su objetivo de rehabilitación, convirtiéndolos en espacios de castigo y degradación.

Desde el punto de vista de la habitabilidad, la falta de camas es una de las manifestaciones más evidentes de las condiciones inhumanas en las que viven los reclusos. La mayoría de las cárceles chilenas no cuenta con suficientes camas para todos los internos, lo que obliga a muchos a dormir en el suelo, compartir colchones o improvisar lugares de descanso en espacios insalubres (INDH, 2021). Esto no solo es indigno, sino que también agrava los problemas de salud y seguridad dentro de los recintos, exponiendo a los internos a riesgos adicionales.

Múltiples estudios denuncian graves problemas de infraestructura, como la falta de ventilación adecuada, insalubridad en las celdas y la ausencia de camas, obligando a muchos internos a dormir en el suelo o en hamacas. Las instalaciones eléctricas deficientes suponen un grave riesgo para la seguridad, y los servicios higiénicos se encuentran fuera de las celdas, obligando a los internos a utilizar baldes o bolsas durante las horas de encierro, lo que genera condiciones insalubres. Además, salvo excepciones como Punta Peuco, no hay acceso a agua caliente ni sistemas de calefacción en la mayoría de los recintos penitenciarios. También se han detectado plagas y la ausencia de bandejas o cubiertos para la alimentación (LEASUR, 2018; INDH, 2021; Bulnes et al., 2017; CPT, 2022; CPT, 2023). Estas condiciones no solo atentan contra la dignidad de las personas privadas de libertad, sino que también violan los estándares internacionales sobre el tratamiento de los reclusos.

El hacinamiento genera tanto consecuencias materiales y sanitarias, como también infringe las normas sobre el trato de las personas privadas de libertad. Según la ONG Leasur Chile, la situación actual viola principios básicos establecidos en el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (REP), particularmente el artículo 1, que establece la obligación de Gendarmería de garantizar condiciones dignas para los internos (LEASUR, 2018). Además, el artículo 5.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por Chile, subraya el derecho de los reclusos a vivir en condiciones acordes con su dignidad personal, lo cual se ha visto gravemente vulnerado (LEASUR, 2018).

En el ámbito internacional, existen diversos marcos jurídicos que protegen los derechos de las personas privadas de libertad, como el Artículo XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). Estos instrumentos exigen que las personas privadas de libertad sean tratadas con respeto a su dignidad y que se les proporcione acceso a condiciones de vida decentes, estándares que están lejos de cumplirse en las cárceles chilenas.

El hacinamiento es un problema estructural que agrava las condiciones de vida en las cárceles chilenas, afectando la salud, seguridad y dignidad de los internos. La falta de políticas efectivas para abordar este problema ha generado un círculo vicioso en el que las malas condiciones de vida empeoran la posibilidad de rehabilitación y reinserción social, perpetuando así el ciclo delictivo. La reforma penitenciaria en Chile debe incluir una revisión integral de las políticas de encarcelamiento con el fin de reducir el hacinamiento y la sobrepoblación de personas privadas de libertad para así fortalecer los procesos de reinserción social y resguardar los Derechos Humanos.

4.3.2. Atención Médica

El acceso a la atención médica en el sistema penitenciario chileno enfrenta serios desafíos, limitándose principalmente a la atención primaria, sin especialistas y con escasos recursos. Las personas privadas de libertad reciben atención en sus unidades por parte de paramédicos que, en muchos casos, carecen de los conocimientos o equipos necesarios para enfrentar situaciones complejas, lo que pone en riesgo su vida e integridad física. En algunos casos extremos, como el de mujeres que sufren abortos espontáneos, se ha constatado que son

trasladadas con esposas desde el centro de salud a la unidad penitenciaria, una práctica que refleja la falta de sensibilidad en el trato de estas situaciones (CPT, 2022).

La falta de dotación médica en las cárceles agrava esta situación. En casos de emergencia, los paramédicos se ven obligados a atender a los internos sin los implementos adecuados, como se menciona en el estudio de Aravena Flores y Brebi Rivera (2024). Este problema se intensifica ante la ausencia del personal de salud en las cárceles, dejando a los internos sin acceso oportuno a una atención médica adecuada (INDH, 2021). La confidencialidad de las consultas también es un tema preocupante, ya que, en muchos recintos penitenciarios, las consultas médicas se realizan con la presencia de funcionarios uniformados, lo que viola el derecho a la privacidad del paciente (INDH, 2021).

El trato del personal de salud varía considerablemente entre recintos. En algunos lugares como el CCP San Felipe y CCP Punta Peuco, el trato es calificado como bueno. Sin embargo, en otros recintos, como el CCP Los Andes, se ha reportado un trato regular, con quejas de violencia y discriminación. En centros como el CDP Quillota y CDP Santiago 1, se reportan deficiencias graves en el trato, citándose la falta de atención, demoras, y falta de información clara sobre los tratamientos (INDH, 2021). Esta variabilidad en la calidad de la atención refuerza la percepción de un sistema de salud penitenciario desigual y deficiente.

Las patologías mentales en la población carcelaria son comunes y diversas, con informes que mencionan casos de esquizofrenia, depresión, trastornos del sueño y personalidad, así como el uso problemático de drogas. Sin embargo, el tratamiento adecuado para estos problemas de salud mental es insuficiente, lo que perpetúa el sufrimiento de los reclusos y su incapacidad para recibir el apoyo necesario (INDH, 2021).

A nivel estructural, el sistema de salud penitenciario en Chile ha mostrado carencias en aspectos fundamentales, como la provisión de medicamentos y la realización de exámenes, lo que reduce las posibilidades de un tratamiento adecuado y oportuno para los internos. La falta de atención médica especializada, como odontólogos, oftalmólogos y ginecólogos, se suma a las dificultades de acceso a médicos generales y de urgencia (INDH, 2021). Según el informe de Leasur (2018), entre 2013 y 2017, se registraron 670 muertes en cárceles chilenas, con un 46% de las mismas atribuibles a enfermedades y un 11,8% a suicidios, cifras que reflejan la gravedad de la crisis de salud dentro del sistema penitenciario. Además, el 70% de los internos declaró haberse enfermado durante su estadía en prisión, lo que subraya las deficientes condiciones de habitabilidad y atención médica en estos recintos.

En algunos establecimientos penitenciarios, se han implementado iniciativas para mejorar el acceso a la salud. Por ejemplo, se están evaluando propuestas para fortalecer los convenios entre las unidades penales y los CESFAM (Centros de Salud Familiar), lo que podría mejorar la atención de salud de las personas privadas de libertad. Estas medidas buscan garantizar que la atención de salud dentro de las cárceles se acerque más a los estándares que deberían regir para cualquier ciudadano, incluyendo la provisión de medicamentos, la realización de exámenes médicos y el acceso a tratamientos adecuados (CPT, 2023).

El acceso a la atención médica en las cárceles chilenas enfrenta importantes desafíos, que van desde la falta de personal médico capacitado hasta las condiciones de habitabilidad que agravan las enfermedades. Si bien se han propuesto algunas medidas para mejorar esta

situación, es evidente que el sistema de salud penitenciario necesita reformas urgentes para garantizar que las personas privadas de libertad reciban una atención adecuada, oportuna y respetuosa de sus derechos.

4.3.3. Régimen disciplinario

El régimen disciplinario en las cárceles chilenas es un tema crítico que afecta no solo el cumplimiento de las normas de convivencia al interior de los recintos, sino también los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Según el Comité de Prevención de la Tortura (CPT, 2023), se ha identificado un uso extendido y desproporcionado del aislamiento como una herramienta de control en las prisiones, aplicándose bajo cuatro razones principales: (1) régimen de máxima seguridad, (2) castigo o sanción disciplinaria, (3) medidas de protección, como la segmentación agotada, y (4) por razones de salud mental. El aislamiento, particularmente en su uso prolongado, se considera un trato cruel, inhumano y degradante, y puede llegar a constituir tortura, violando tratados internacionales suscritos por Chile. Este tipo de aislamiento implica condiciones extremadamente estresantes tanto para los internos como para el personal penitenciario, afectando la reinserción y la salud mental de quienes son sometidos a esta práctica.

En 2022, se registraron 2.131 sanciones de internación en celdas solitarias, con una duración promedio de 6,4 días, mientras que, para junio de 2023, se contaban ya 1.249 sanciones, con una duración promedio similar de 6,7 días (CPT, 2023). Aunque el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (REP) estipula que la duración máxima de una sanción en aislamiento es de 15 días, muchos internos reportan haber permanecido más allá de este límite. En algunos casos, las celdas de aislamiento son utilizadas incluso para alojar a personas en prisión preventiva o en espera de traslado, exponiéndolas a condiciones aún más degradantes, como la falta de ventilación, acceso al agua potable y la negación de artículos de higiene básicos (LEASUR, 2018).

El CPT también señala que el aislamiento prolongado, que afecta a 411 personas en el sistema penitenciario chileno, debe ser eliminado, ya que está prohibido por los estándares internacionales de derechos humanos cuando se extiende más allá de 15 días, dado que puede causar severos daños psicológicos y físicos. En este sentido, el Comité Interamericano de Derechos Humanos (CIDH) ha reiterado que este tipo de sanciones solo deben aplicarse como último recurso y por el menor tiempo posible, además de ser autorizadas y supervisadas judicialmente.

Además, en lo que respecta a la disciplina carcelaria, uno de los aspectos más preocupantes es la práctica del "pago al contado". Esta sanción fuera del reglamento consiste en infligir castigos físicos, como golpes o ejercicios forzados, a los internos en lugar de registrar oficialmente una infracción, lo que evita consecuencias en su historial penitenciario y facilita su acceso a beneficios. Sin embargo, este tipo de prácticas perpetúan la violencia y el abuso en el sistema penitenciario. El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH, 2021) ha reportado diversas formas en que se manifiesta esta práctica, como el uso de gas pimienta, golpes con bastones de servicio y destrucción de pertenencias personales.

Otro elemento preocupante es la privación de visitas, la cual representa el 91% de las sanciones disciplinarias en Chile entre 2022 y 2023. Se aplicaron 47.142 sanciones de este tipo con una duración promedio de 17,4 días, lo que afecta gravemente el vínculo familiar y el bienestar emocional de los internos, limitando su proceso de reintegración social (CPT, 2023). Aunque el REP estipula que la privación de visitas solo debe durar una semana en el caso de infracciones menores y un mes en infracciones graves, las cifras reflejan una aplicación desmedida de esta medida, lo que evidencia un enfoque punitivo en lugar de resocializador dentro del sistema.

Las condiciones de habitabilidad de las celdas de aislamiento también han sido ampliamente criticadas. Según el Estudio de Condiciones Carcelarias del INDH (2018), las celdas utilizadas para el aislamiento carecen de las mínimas condiciones de salubridad, presentando problemas como la falta de acceso a baños, obligando a los internos a utilizar bolsas o botellas para sus necesidades fisiológicas. Asimismo, se han registrado casos donde no se proporciona agua potable ni se permite el ingreso de artículos de higiene, lo que agrava la precariedad de la situación. Además, la falta de atención médica diaria, a pesar de estar estipulada en el REP, es otra falencia detectada en la administración de este tipo de castigos.

El Comité para la Prevención de la Tortura (2023) también ha recogido múltiples denuncias sobre el uso desproporcionado de la fuerza física por parte de los funcionarios penitenciarios. Los internos relatan haber sido víctimas de golpes directos a la cara, uso excesivo del bastón de servicio, y golpizas colectivas como medida de castigo ante situaciones de desobediencia o disturbios. En muchos casos, estas agresiones no son registradas oficialmente, perpetuando un ciclo de impunidad y violencia en el interior de los recintos penitenciarios.

4.3.4. Recursos de gestión

Aunque formalmente Gendarmería de Chile busca equilibrar las funciones de custodia y reinserción de las personas privadas de libertad, en la práctica predomina la seguridad. Esto se refleja en que alrededor del 91% del presupuesto se destina a vigilancia, mientras que solo un 9% está dirigido a la reinserción. Además, los nuevos funcionarios se concentran mayormente en la planta uniformada, lo que deja en desventaja a los profesionales dedicados a las labores de rehabilitación social (Aravena Flores & Brebi Rivera, 2024).

En cuanto al personal uniformado, se observa una estructura dominada por los suboficiales, que constituyen el 93,2% del personal uniformado, mientras que los civiles solo representan el 11,7% de la dotación total (INDH, 2021). Este desequilibrio no solo perpetúa la preeminencia de la custodia sobre la reinserción, sino que también limita significativamente la capacidad para implementar programas de rehabilitación efectivos, dado que los suboficiales tienen un enfoque más orientado a la seguridad y el control que a la reintegración social.

Entre 2019 y 2023, el sistema penitenciario chileno ha experimentado una leve disminución en su personal, afectando significativamente a suboficiales y gendarmes (Domínguez et al., 2024), quienes desempeñan un rol crucial en la supervisión de los reclusos. Esta reducción ha provocado un incremento en la cantidad de reclusos por funcionario, lo que ha intensificado la presión sobre el sistema, afectando negativamente su capacidad de control y vigilancia.

De forma paralela, el presupuesto de Gendarmería ha disminuido progresivamente desde 2019, pasando de M\$600.890.139 a M\$550.136.979 en 2023 (DIPRES, 2023), mientras que los fondos destinados a la rehabilitación y reinserción social se han mantenido "estables" (Domínguez et al., 2024). Sin embargo, este presupuesto sigue siendo una pequeña fracción del total. Los escasos recursos destinados a la reinserción incluyen profesionales psicosociales, funcionarios de programas laborales, educativos, y aquellos dedicados a la formación sexoafectiva y ética, todos fundamentales para el proceso de reintegración.

Ante este escenario de demanda creciente y recursos decrecientes, el sistema penitenciario chileno enfrenta serios desafíos. La reducción de personal y la falta de recursos dificultan la gestión efectiva de las cárceles, sobrecargando a los funcionarios y limitando las

oportunidades de reinserción. Esto pone de manifiesto la urgente necesidad de reformar la asignación de recursos y funciones dentro de Gendarmería (Domínguez et al., 2024).

La sobrecarga laboral de los funcionarios penitenciarios es un problema significativo dentro del sistema penitenciario chileno. Debido a la insuficiente dotación de personal, especialmente en las áreas que requieren trato directo con los reclusos, es común observar módulos con más de cien internos custodiados por solo dos funcionarios. Esta situación genera un alto riesgo tanto para los internos como para los funcionarios, incrementando la vulnerabilidad de la seguridad en los recintos penitenciarios. Además, la presión psicológica derivada de la exposición constante a situaciones violentas y estresantes, como agresiones, autolesiones y muertes, ha afectado gravemente la salud mental de los trabajadores de Gendarmería.

Un indicador de esta situación es la alta tasa de licencias médicas entre el personal penitenciario, que en 2021 alcanzó 264,2 licencias por cada 100 funcionarios, un número que supera ampliamente la tasa de 129,9 licencias en la población general. Estos datos subrayan la necesidad de fortalecer los sistemas de apoyo emocional y mental para los funcionarios, quienes actualmente no cuentan con un sistema adecuado de acompañamiento para enfrentar las situaciones de estrés que enfrentan diariamente (CPT, 2023).

Además, aunque Gendarmería cuenta con dispositivos centrales de salud mental, estos son insuficientes para cubrir las demandas existentes. La formación en derechos humanos y el desarrollo de habilidades blandas, aspectos esenciales para el manejo de crisis, se presentan de manera irregular y no están integrados sistemáticamente en el desarrollo profesional de los funcionarios. La escasa formación y apoyo en estos temas no solo afecta el bienestar de los trabajadores, sino que también compromete la calidad de la supervisión y el control sobre las personas privadas de libertad, reduciendo aún más las oportunidades de rehabilitación y reinserción efectiva (CPT, 2023).

4.3.5. Reinserción social

El sistema penitenciario chileno enfrenta serios desafíos para cumplir con su objetivo de reinserción social. La escasez de actividades de reinserción y recreación no solo viola los estándares internacionales y la normativa nacional, sino que también aumenta las tensiones y los conflictos dentro de los recintos penitenciarios. La falta de programas de rehabilitación afecta directamente la progresividad de la pena, impidiendo que los internos puedan desarrollar una conducta que les permita acceder a beneficios intra penitenciarios, como la libertad condicional, que ha mostrado una preocupante disminución en su aprobación en los últimos años (CPT, 2023).

De acuerdo con los informes del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH, 2021), el sistema no logra proporcionar acceso adecuado a actividades culturales, recreativas, laborales o educativas en muchas cárceles. Si bien algunas unidades penitenciarias cuentan con programas más completos, en muchas otras estas iniciativas son insuficientes o no existen, lo que afecta gravemente la implementación efectiva de la reinserción. La falta de personal capacitado y recursos limita enormemente el impacto de los programas que sí se logran implementar (INDH, 2021).

Según LEASUR (2018), el sistema está en una crisis de reinserción social, reflejada en los bajos niveles educativos y la falta de capacitación laboral dentro de la población penal. Un preocupante 46% de los reclusos no ha completado la educación básica, lo que dificulta su acceso a oportunidades de empleo. Aunque Gendarmería ha establecido convenios con organizaciones como el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), solo el 6% de los internos accede a estos programas y solo el 2% participa en los Centros de Capacitación y Trabajo (CET). Las actividades laborales dentro de las cárceles suelen estar limitadas a tareas de aseo o actividades autogestionadas, como la artesanía, lo que impide a los reclusos acceder a trabajos formales y remunerados por terceros (LEASUR, 2018).

Un problema adicional es el escaso tratamiento disponible para las personas con consumo problemático de drogas. Si bien existen comunidades terapéuticas en algunos recintos penitenciarios, la oferta es limitada y los cupos son insuficientes, con una capacidad máxima de 25 internos. Además, no existen centros de desintoxicación dentro de las cárceles, lo que significa que muchos reclusos con problemas de adicción no reciben el tratamiento necesario para su rehabilitación (LEASUR, 2018).

La falta de estos programas no solo afecta la reinserción de los internos, sino que también contribuye a la percepción de las cárceles como "escuelas del delito", donde los individuos, en lugar de rehabilitarse, se ven inmersos en un ciclo de delincuencia perpetuo (Radio Universidad de Chile, 2016). Esto evidencia una necesidad urgente de mejorar los esfuerzos en rehabilitación, aumentar la oferta educativa y laboral, y garantizar que los reclusos puedan acceder a programas efectivos de tratamiento y reinserción.

5. Propuestas para la reforma penitenciaria que prioricen la reinserción social, basadas en prácticas eficientes y alineadas con los estándares internacionales de derechos humanos

En este capítulo, se presentan propuestas dirigidas a impulsar una reforma completa del sistema penitenciario chileno, abordando las debilidades estructurales que limitan la reinserción efectiva de las personas privadas de libertad y su posterior integración a la sociedad. La selección y organización de estas propuestas surge de un análisis detallado de las recomendaciones y trabajos de diversos expertos en el tema, quienes, desde distintas perspectivas y contextos, han formulado recomendaciones que ahora se articulan aquí en un esquema integral y coherente. La metodología empleada permite una unificación crítica de estas propuestas, destacando su relevancia en función de los cambios necesarios en el sistema actual.

Para facilitar su comprensión y viabilidad, las propuestas están clasificadas según su rango de intervención, lo cual indica el nivel de implementación requerido para cada una de ellas:

- **Constitucional:** Reformas que afectan los principios fundamentales y requieren cambios en la Constitución.
- **Legal:** Iniciativas que demandan la creación o modificación de leyes para establecer un marco jurídico adecuado al nuevo enfoque penitenciario.
- **Normativo:** Ajustes en reglamentos y decretos que permitan la adaptación de la normativa administrativa a los objetivos de reinserción y respeto a los derechos humanos.

- Administrativo: Medidas que pueden aplicarse directamente en las estructuras organizativas vigentes sin necesidad de cambios legislativos.

Este esquema busca no solo resolver los problemas actuales del sistema penitenciario, sino también establecer un marco sostenible que priorice la rehabilitación y el respeto a los derechos humanos, favoreciendo así un sistema penitenciario que cumpla con sus objetivos sociales y humanitarios.

5.1. Medidas de rango constitucional

5.1.1. Reconocimiento constitucional a la reinserción social

Una de las reformas más significativas que podría implementarse en el sistema penitenciario chileno es el reconocimiento constitucional de la reinserción social de las personas privadas de libertad. Actualmente, la Constitución Política de la República de Chile no aborda de manera explícita la finalidad de la sanción penal, lo que ha llevado a una interpretación amplia por parte de Gendarmería de Chile y otras entidades relacionadas. Esta situación se ve agravada por la falta de una ley específica que regule el sistema penitenciario, siendo el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (Decreto 518) la normativa más cercana a una definición legal.

La inclusión de la reinserción social en la Constitución sería un avance fundamental, ya que permitiría establecer un marco legal más robusto que guíe la administración penitenciaria hacia la rehabilitación en lugar del castigo. Este cambio ha sido promovido por tratados internacionales de derechos humanos que abogan por la reinserción social como un objetivo central del sistema penal. Por ejemplo, la Constitución del Reino de España establece en su artículo 25, inciso 2°, que “toda pena privativa de libertad debe estar orientada hacia la reeducación y reinserción social”. Este enfoque no solo proporciona un marco legal sólido, sino que también limita la discrecionalidad administrativa en la aplicación de penas, garantizando que los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad sean respetados (Jarufe Bader, J. P. 2019).

Asimismo, países como Italia han integrado el reconocimiento constitucional de la reinserción social en su legislación, lo que ha resultado en la implementación de políticas más efectivas y responsables en el manejo del sistema penitenciario (Jarufe Bader, J. P. 2019). Al establecer claramente la finalidad de las penas, se promueve una gestión penitenciaria que favorece la rehabilitación, mejorando las condiciones de vida en las cárceles y fomentando la integración social de los reclusos.

El reconocimiento constitucional a la reinserción social no solo fortalecería el marco jurídico del sistema penitenciario chileno, sino que también contribuiría a la protección de los derechos humanos, reduciendo la arbitrariedad y la discrecionalidad en la administración penitenciaria. Esta medida se presenta como un paso crucial para construir un sistema más justo y humano, alineado con los estándares internacionales y que favorezca efectivamente el proceso de rehabilitación y reintegración de los internos en la sociedad.

5.2. Medidas de rango legal

5.2.1. Creación de una Ley Orgánica Constitucional del sistema penitenciario

El reconocimiento de la reinserción social en la Constitución es un paso políticamente significativo que establece una directriz fundamental para la adecuación del marco jurídico relacionado con el sistema penitenciario. Sin embargo, este reconocimiento por sí solo no es suficiente para dotar al sistema de una estructura legal sólida. En Chile no existe una definición legal clara del sistema penitenciario. Para los efectos de este estudio, se considera como el conjunto de disposiciones legales e instituciones estatales encargadas de ejecutar sanciones penales que implican la privación o restricción de la libertad individual. Es imperativo establecer una definición jurídica legislativa que sistematice a todos los órganos que intervienen en el sistema penitenciario (INDH, 2021; CPT, 2023; Rojas Osorio et al., 2018; Bulnes et al., 2017).

Uno de los problemas más críticos del sistema penitenciario chileno es la dispersión normativa, con una variedad de normas de rango inferior a la ley, que regulan aspectos esenciales de la ejecución de penas haciendo muchas veces que instituciones, órganos y roles vean sus funciones superpuestas y, en ocasiones, se contradiga. Un ejemplo claro de esto es el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, un decreto del Ministerio de Justicia que otorga un amplio margen de discrecionalidad a Gendarmería y a las administraciones de cada recinto penitenciario. Esto permite que la ejecución de condenas privativas de libertad esté mayormente en manos de la administración penitenciaria, lo que algunos estudios señalan como una posible infracción del principio de legalidad, ya que otorga a Gendarmería de Chile un poder de discreción inusual, especialmente en comparación con sistemas de justicia en países desarrollados (Rojas Osorio et al., 2018)

Aunque las normas legales no garantizan por sí solas condiciones materiales óptimas en los recintos penitenciarios, proporcionan un marco que obliga a la administración pública a cumplir ciertos estándares mínimos. Este marco es fundamental para la implementación de políticas públicas efectivas. Por ello, la creación de una Ley Orgánica Constitucional del Sistema Penitenciario puede establecer estándares claros sobre las condiciones de habitabilidad y definir directrices precisas para la aplicación de sanciones disciplinarias, además de limitar la discrecionalidad administrativa.

Esta ley podría abordar aspectos críticos como la regulación del uso del aislamiento, así como garantizar la ventilación y el acceso a luz natural en las celdas. Además, podría establecer normas claras sobre la restricción de visitas, que actualmente se aplican de manera arbitraria y que agravan las condiciones de vida de los internos. Como se analizó en el punto 4.3.3 sobre el régimen disciplinario, estas sanciones, al aplicarse de manera indiscriminada, generan efectos adversos en la salud mental de los reclusos y deterioran sus relaciones familiares, exacerbando los efectos negativos de la privación de libertad.

Por lo tanto, una Ley Orgánica Constitucional del Sistema Penitenciario podría regular de manera más efectiva aspectos fundamentales, como el tiempo máximo de aislamiento, las condiciones para la restricción de visitas y garantizar el acceso regular a atención médica y

psicológica. Todo esto contribuiría a mitigar los impactos negativos en el proceso de reinserción social de las personas privadas de libertad.

Asimismo, continuar y profundizar el reconocimiento constitucional a la reinserción social, estableciéndola como el fin principal de la aplicación de una sanción penal sea o no privativa de libertad. La creación de esta ley no solo reduciría la discrecionalidad de Gendarmería, sino que también establecería un marco normativo coherente y robusto que respete los derechos humanos dentro de los centros penitenciarios. Este marco legal no solo evitaría abusos de poder y arbitrariedades, sino que también garantizaría que los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad sean resguardados, promoviendo una gestión más eficiente y humanitaria del sistema penitenciario chileno.

5.2.2. Separación de las funciones de custodia y reinserción

Una medida también de rango constitucional en sistema penitenciario chileno debería centrarse en la separación clara de los roles de custodia y reinserción social. La creación de un Servicio Nacional de Reinserción Social, independiente de Gendarmería, permitiría una política especializada en la rehabilitación de las personas privadas de libertad. Este servicio tendría como objetivo diseñar y ejecutar programas de reintegración social, garantizando recursos suficientes para cumplir con este rol de manera efectiva.

En este nuevo esquema, Gendarmería de Chile se enfocaría exclusivamente en su función de vigilancia y custodia dentro de los recintos penitenciarios. Esta división de funciones proporcionaría una mayor especialización y eficiencia en ambas áreas, reduciendo el conflicto entre custodiar y rehabilitar, que actualmente afecta la efectividad de los programas de reinserción.

Actualmente, tal como se discutió en el punto 4.3.4, Gendarmería enfrenta una dualidad de roles según lo estipula su Ley Orgánica Constitucional, que establece su obligación de "atender, vigilar y contribuir a la reinserción social". Sin embargo, en la práctica, el 91% de su presupuesto anual se destina a la vigilancia y custodia de las cárceles, dejando solo el 9% para la reinserción (Aravena & Brebi Rivera, 2024). Este desequilibrio de recursos es uno de los principales obstáculos para la implementación de programas de rehabilitación efectivos, pues la prioridad de la institución sigue siendo el control y la seguridad.

Dada esta realidad, la creación del Servicio Nacional de Reinserción Social abordaría la necesidad de contar con un ente especializado y mejor financiado, dedicado exclusivamente a elaborar una política nacional de reinserción social que promueva verdaderamente la rehabilitación y reincorporación a la sociedad.

Esta medida por urgente que parezca llevará tiempo aplicarse pues, Gendarmería de Chile se encuentra regulada por una Ley Orgánica Constitucional y cualquier modificación a sus roles, funciones o atribuciones pasa por una aprobación de la mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio.

5.2.3. Creación de Juzgado Penitenciario

El sistema judicial chileno actualmente asigna a los jueces de garantía la tarea de resolver asuntos relativos a la ejecución de condenas, además de velar por los derechos de los

imputados durante el proceso penal. Sin embargo, la ejecución de penas presenta características y desafíos muy distintos a los que enfrenta un juez de garantía en la fase procesal (Bulnes et al., 2017). En la fase de ejecución, surgen cuestiones específicas relacionadas con los derechos de las personas privadas de libertad, la administración penitenciaria, y la rehabilitación, que requieren conocimientos técnicos y especializados que no necesariamente forman parte de las competencias habituales de un juez de garantía (Bulnes et al., 2017).

El hecho de que un mismo juez atienda tanto asuntos procesales como de ejecución crea un escenario en el que los jueces de garantía están sobrecargados de funciones y, en muchos casos, no tienen la especialización suficiente para abordar adecuadamente los problemas inherentes a la población penal. Los jueces penitenciarios tendrían la facultad de velar por el adecuado cumplimiento de las penas impuestas por la Ley 18.216, asegurando que estas se ejecuten de manera justa y eficiente, y que los reclusos cumplan con las condiciones establecidas para su reinserción (Bulnes et al., 2017).

Para abordar esta necesidad, la creación de juzgados penitenciarios o juzgados de ejecución de condenas representa una medida clave en la reforma del sistema penitenciario chileno (Bulnes et al., 2017). Estos juzgados estarían encargados de supervisar y resolver todas las cuestiones relativas al cumplimiento de las penas privativas de libertad, permitiendo que jueces especializados en ejecución de condenas se enfoquen exclusivamente en esta etapa del proceso penal. Esta especialización judicial podrá dotarse también de atribuciones para la supervisión de la gestión carcelaria mediante un seguimiento de las observaciones de los informes de visita (LEASUR, 2018). Esto no solo garantizaría un tratamiento más adecuado y oportuno de las demandas y problemáticas que surgen durante la ejecución de las penas, sino que también contribuiría a una mayor protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

La creación de estos juzgados también aliviaría la carga de trabajo de los jueces de garantía, permitiendo que estos se concentren exclusivamente en las fases del proceso penal previo a la sentencia. Esto no solo mejoraría la calidad de las decisiones judiciales en ambas áreas, sino que también aumentaría la eficiencia del sistema judicial en su conjunto.

También estos juzgados penitenciarios no solo dotarían al sistema de mayor especialización, sino que también permitiría un tratamiento más justo y eficiente de los derechos y deberes de las personas privadas de libertad, promoviendo su rehabilitación y reinserción social en el marco del respeto a los derechos humanos.

5.2.4. Creación de una agencia estatal de fiscalización

En el sistema penitenciario chileno, los establecimientos penitenciarios son administrados por Gendarmería o concesionados, creando una estructura “híbrida” que presenta desafíos en cuanto a regulación, fiscalización y sanción de incumplimientos. A pesar de esta dificultad, en otros servicios públicos, como la salud y la educación, se han implementado mecanismos de supervisión y control eficaces a través de organismos autónomos como las superintendencias, que han demostrado ser herramientas clave para monitorear y sancionar tanto a entes públicos como privados (Enteiche Rosales, 2018). En el ámbito penitenciario, existen tres organismos que supervisan y generan informes sobre las condiciones carcelarias:

el Poder Judicial, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), y la Comisión para la Prevención de la Tortura. No obstante, ninguno de estos informes tiene carácter vinculante, salvo algunas excepciones del Poder Judicial que han realizado seguimiento en casos específicos. Estos informes, aunque útiles para un diagnóstico profundo, carecen de impacto real en la implementación de reformas urgentes.

Por lo tanto, es crucial crear una Agencia Estatal Autónoma de Fiscalización que supervise, interprete las normas, fiscalice las actividades penitenciarias, y aplique sanciones. Un modelo similar de organismos supervisores se encuentra en las superintendencias actuales, como la de Educación o Salud, las cuales no solo emiten regulaciones, sino que también tienen la capacidad de imponer sanciones a organismos públicos y privados. Un ejemplo relevante es cuando la Superintendencia de Educación sancionó a la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) a través de la Resolución Exenta PA N° 001266, demostrando su capacidad para regular tanto a organismos estatales como privados (Enteiche Rosales, 2018).

Esta nueva agencia sería especialmente necesaria dado el marco normativo que se pretende construir, con la creación de leyes como la Ley Orgánica Constitucional del Sistema Penitenciario y los Juzgados Penitenciarios, que requerirán una supervisión eficaz. La agencia garantizaría la correcta implementación de las regulaciones penitenciarias, promoviendo el cumplimiento de los derechos humanos y mejorando la transparencia en la gestión penitenciaria. Aunque el modelo de superintendencia es un referente, la nueva agencia podría adoptar una estructura diferente, adaptada a las particularidades del sistema penitenciario, pero con las mismas facultades de regulación y sanción.

5.3. Medidas de rango normativo

5.3.1. Elaboración de reglamento que regula el régimen disciplinario

El decreto 518, es decir, el reglamento de establecimientos penitenciaros regula el régimen disciplinario en los establecimientos penitenciarios, sin embargo, como se observó en el punto 4.3.3 sobre el régimen disciplinario este presenta múltiples falencias pues dota de una amplia discrecionalidad permitiendo que las autoridades penitenciarias decidan sanciones sin un marco legal sólido que garantice principios de proporcionalidad, legalidad y debido proceso.

El REP tipifica las faltas disciplinarias de manera ambigua, generando situaciones en las que la misma gravedad se aplica a conductas totalmente distintas, desde la tenencia de un celular hasta homicidios cometidos dentro de los recintos penitenciarios (Nash et al., 2013; CPT, 2023). Esta falta de proporcionalidad es altamente problemática, y al no existir una clara definición de las faltas, se generan vacíos legales que permiten sancionar con severidad situaciones que no lo ameritan.

Además, la aplicación de sanciones en el sistema actual a menudo carece de un control externo adecuado, ya que los responsables de imponer castigos son las mismas autoridades penitenciarias, lo que va en contra del principio republicano de separación de poderes. Estudios previos han criticado que esta auto-regulación afecta severamente el debido proceso, en especial cuando se trata de sanciones que implican el aislamiento prolongado, considerado por organismos internacionales como una práctica que puede constituir trato inhumano o degradante si no está debidamente controlada (Nash et al., 2013).

Ante esta situación, es crucial la creación de un nuevo reglamento que regule de manera más estricta y garantista la aplicación de sanciones disciplinarias dentro de los centros penitenciarios. Este nuevo marco debe basarse en los principios de proporcionalidad, legalidad, debido proceso y transparencia, para asegurar que las sanciones se ajusten a las faltas cometidas y respeten los derechos de los internos.

En primer lugar, este reglamento debe establecer un catálogo detallado y claro de las conductas que constituyen faltas leves, graves y muy graves, especificando de manera inequívoca las sanciones correspondientes a cada una, con el objetivo de evitar la discrecionalidad actual. Esto también implica eliminar las sanciones basadas en conceptos vagos como "atentar contra la moral y buenas costumbres", que abren la puerta a interpretaciones subjetivas (Nash et al., 2013).

El debido proceso será central en la regulación de las sanciones (INDH, 2021). Esto incluye el derecho de los internos a ser informados formalmente de las faltas que se les imputan, a tener un espacio para presentar pruebas y ser escuchados antes de que se emita una sanción. Además, las sanciones deberán ser resueltas por una autoridad imparcial, distinta de la administración penitenciaria, evitando así que Gendarmería sea juez y parte en el proceso disciplinario. Las decisiones deberán ser notificadas por escrito, especificando las razones y los fundamentos de la medida adoptada.

Un punto clave para mejorar la transparencia es la creación de un registro público de sanciones, accesible para defensores públicos y organismos de derechos humanos. Esto no solo garantizará que las sanciones sean controladas, sino que también permitirá monitorear patrones de abuso de poder o violaciones de derechos humanos dentro de los centros penitenciarios. Además, el nuevo reglamento deberá establecer límites estrictos a la acumulación de sanciones por faltas menores, evitando la violación del principio de non bis in ídem, es decir, que una persona sea castigada dos veces por el mismo hecho (Nash et al., 2013).

Finalmente, este nuevo reglamento debe estar alineado con los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar que todas las medidas disciplinarias sean compatibles con el respeto a la dignidad y los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, contribuyendo así a su rehabilitación y reintegración social, en lugar de simplemente castigarlas.

Con la implementación de este reglamento, se busca no solo mitigar los abusos y arbitrariedades actuales, sino también fomentar un sistema penitenciario más justo y humanizado, donde el objetivo central sea la reinserción y no la mera contención punitiva.

5.3.2. Elaboración de reglamento que regula las visitas en el régimen penitenciario

Como se analizó en el capítulo anterior, específicamente en el punto 4.3.3 sobre el régimen disciplinario, la privación de visitas es una de las sanciones más comunes en el sistema penitenciario chileno. Esta sanción no solo agrava los efectos psicológicos negativos de la privación de libertad, sino que también afecta gravemente las relaciones familiares,

separando a los internos de sus seres queridos y debilitando sus vínculos. El encarcelamiento genera profundas repercusiones tanto para el interno como para su grupo familiar, creando rupturas que pueden tener efectos devastadores a largo plazo, como lo señala Wildeman y Western (2010).

En particular, los hijos de personas encarceladas experimentan impactos emocionales que pueden afectar su desarrollo cognitivo, su rendimiento escolar y su percepción de seguridad en el entorno familiar. Esta situación se ve agravada por la pérdida o el debilitamiento del vínculo con uno de los padres, lo que puede tener consecuencias psicológicas significativas (Bulnes et al., 2017).

Sin embargo, no es solo la frecuencia con la que se aplica la privación de visitas lo que resulta problemático. Incluso cuando los internos tienen permitido recibir visitas, muchos prefieren que sus hijos no asistan, debido a la falta de un trato adecuado para los menores. El protocolo de Gendarmería, diseñado de forma genérica, permite que los niños a partir de los 12 años estén sujetos a revisiones corporales que pueden resultar invasivas e inadecuadas para su edad (Bulnes et al., 2017). Este tipo de procedimientos genera un malestar considerable en los menores y, en consecuencia, provoca que los padres opten por limitar su interacción con ellos durante su estancia en prisión.

Es crucial que se implemente mediante un decreto del Ministerio de Justicia, un reglamento específico que regule las visitas de los menores y las familias de las personas privadas de libertad, atendiendo a sus necesidades particulares. Este reglamento debería limitar el uso de la privación de visitas como sanción disciplinaria y garantizar que los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y sus familiares sean respetados. Asimismo, debería reducir la pérdida de vínculo familiar, restringir las revisiones corporales para los menores, y promover la creación de espacios seguros y amigables dentro de los centros penitenciarios.

La adopción de estas medidas no solo mejoraría el bienestar emocional de los internos y sus familias, sino que también contribuiría a su reinserción social. La cohesión familiar es un factor clave en este proceso, ya que fortalece los lazos afectivos y facilita la transición de los reclusos de vuelta a la sociedad, proporcionando un entorno más saludable tanto para los internos como para sus familiares.

5.3.3. Mejorar las condiciones de habitabilidad

Como se expuso en el capítulo anterior, el hacinamiento en las cárceles chilenas es un problema histórico que ha empeorado en los últimos años. Entre las principales causas se encuentran la migración desregulada, el aumento de condenas más largas y el uso excesivo de la prisión preventiva, factores que reflejan un cambio en el tipo de delitos cometidos por la población penal. Actualmente, se investigan y condenan delitos más graves que en épocas anteriores (Domínguez et al., 2024), cuando muchas de las faltas no ameritaban prisión preventiva. En casos de migrantes irregulares, por ejemplo, se aplicaba el artículo 34 de la Ley 18.216, que permitía la expulsión, mientras que los nacionales y migrantes regulares eran más propensos a recibir penas sustitutivas o condenas privativas más breves.

Este aumento de la población penal ha desbordado la capacidad del sistema carcelario, lo que complica la implementación de una política penitenciaria adecuada a las necesidades actuales. Para abordar este problema, una reforma penitenciaria debería contemplar una expansión significativa de la infraestructura carcelaria, lo que requerirá un aumento considerable en la capacidad de los establecimientos penitenciarios. Sin embargo, esta ampliación tomará años, incluso décadas, por lo que es imperativo revisar y modernizar el sistema de concesiones para la construcción de cárceles, modelo que, aunque eficiente en sus inicios, ha mostrado serias deficiencias en el contexto actual.

Una política penitenciaria efectiva no solo debe enfocarse en la ampliación de infraestructura, sino en la creación de un modelo flexible de cárceles segmentadas. Actualmente, todas las cárceles en Chile se diseñan bajo un estándar de mediana-alta seguridad, con celdas individuales o compartidas y protocolos de custodia adecuados a una población de riesgo medio-alto. Este enfoque homogeneiza a los reclusos, sin considerar las diferencias de peligrosidad, lo que incrementa los costos de construcción y mantenimiento. Es fundamental, entonces, desarrollar un mecanismo de segmentación de la población penal que permita construir instalaciones adecuadas a distintos niveles de seguridad: baja, media y alta (Bulnes et al., 2017). Esto no solo reduciría costos, sino que mejoraría la gestión penitenciaria y facilitaría una mayor reinserción de los reclusos menos peligrosos.

5.4. Medidas de rango administrativo

A diferencia de las medidas legislativas o normativas, las medidas administrativas son aquellas que pueden ser implementadas directamente por los servicios públicos sin la necesidad de un cambio estructural en el marco jurídico. Esta flexibilidad permite que dichas medidas puedan ejecutarse en un tiempo más corto, lo que resulta crucial para atender problemáticas urgentes en el sistema penitenciario. Estas intervenciones son necesarias para mejorar la eficiencia del sistema, la protección de los derechos humanos y el cumplimiento adecuado de las normas.

5.4.1. Persecución penal en el sistema penitenciario

Una de las principales debilidades del sistema penitenciario en Chile es la ausencia de un mecanismo claro y efectivo de persecución penal dentro de las cárceles. Actualmente, no existe un informe periódico de una entidad pública que ofrezca una evaluación exhaustiva de los delitos cometidos al interior de los recintos penitenciarios. Los informes más cercanos a esta realidad provienen del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y del Comité para la Prevención de la Tortura (CPT), los cuales han expuesto diversas falencias en el sistema, entre ellas la falta de mecanismos adecuados para judicializar y sancionar los delitos cometidos dentro de las cárceles (INDH, 2018, 2021; CPT, 2022, 2023).

A pesar de que las cárceles se encuentran bajo la custodia del Estado, la realidad es que muchos crímenes que ocurren al interior de estos recintos, como torturas, apremios ilegítimos, cohecho, y delitos relacionados con la ley de drogas, quedan en la impunidad. Esto sucede debido a la limitada accesibilidad que la población penal tiene para denunciar y participar en el proceso judicial. La falta de herramientas adecuadas para que las personas privadas de

libertad puedan acceder al sistema de justicia crea una brecha de protección que perpetúa situaciones de abuso y violencia sin respuesta legal.

Para enfrentar este problema, es fundamental que el Ministerio Público desarrolle e implemente un modelo de persecución penal específico para el sistema penitenciario. Este modelo debe prestar especial atención a los delitos de tortura, apremios ilegítimos, cohecho y tráfico de drogas, que son algunas de las prácticas más recurrentes y peligrosas dentro de los recintos carcelarios. Además, este modelo debe garantizar que todas las denuncias recibidas dentro de los recintos sean procesadas adecuadamente, investigadas de manera rigurosa y judicializadas con la misma prioridad que los delitos cometidos fuera de las cárceles (CPT, 2023).

Del mismo modo capacitar a los jueces de garantía sobre derecho penitenciario y la realidad carcelaria con el fin de que logren ejercer de mejor forma su actual rol al interior de las cárceles (Bulnes et al., 2017).

El establecimiento de unidades especializadas dentro del Ministerio Público y el Poder Judicial para la persecución penal en las cárceles, que cuenten con fiscales y jueces capacitados en la dinámica carcelaria y con un conocimiento profundo de las problemáticas de derechos humanos, sería un paso significativo. Este enfoque no solo aseguraría una mejor supervisión y respuesta a las violaciones de la ley dentro de los centros penitenciarios, sino que también contribuiría a restaurar la confianza en las instituciones y a garantizar que la justicia alcance a todos, independientemente de su condición o lugar de residencia.

5.4.2. Fortalecimiento del Departamento de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en Gendarmería de Chile

La falta de control efectivo dentro de Gendarmería ha sido un tema recurrente en los informes de diversas instituciones que supervisan el respeto a los derechos humanos. Esta carencia de supervisión interna ha dado lugar a vulneraciones sistemáticas que afectan a la población privada de libertad. Se ha evidenciado que el Departamento de Promoción y Protección de los Derechos Humanos carece de recursos suficientes y de la autoridad necesaria para implementar cambios significativos.

Para mejorar esta situación, es crucial dotar al departamento de personal capacitado y recursos adecuados, asegurando así un control interno más riguroso sobre las acciones de la institución. Además, se plantea la creación de una Subdirección de Derechos Humanos, lo que permitiría un enfoque más especializado y autónomo en la promoción y protección de los derechos fundamentales de los internos. Esta subdirección podría establecer protocolos claros para supervisar la conducta del personal y garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos (CPT, 2023).

Asimismo, es esencial establecer un procedimiento seguro que permita a las personas presentar denuncias contra funcionarios que cometen abusos, así como contra otros internos que infringen los derechos de sus pares (INDH, 2021; CPT, 2023). De igual manera, se recomienda implementar un registro de incidentes relacionados con el uso excesivo de la fuerza, asegurando que se realicen investigaciones adecuadas y se documenten las

denuncias (INDH, 2021). Estas medidas contribuirán a un ambiente más seguro y respetuoso dentro de los establecimientos penitenciarios.

5.4.3. Mejorar acceso a la salud

La actual situación del acceso a la salud en los establecimientos penitenciarios es deficiente y carece de una atención adecuada, lo que agrava la calidad de vida de la población privada de libertad. Este contexto se ve marcado por la falta de recursos y la escasa capacitación del personal de salud, lo que impacta negativamente en la atención y el tratamiento de los internos. La atención médica es un derecho fundamental que debe ser garantizado, y su falta genera un riesgo significativo para la salud física y mental de las personas en prisión.

Para abordar estas falencias, es fundamental presentar un plan de mejoramiento que contemple las condiciones laborales del personal de salud penitenciaria. Este plan debería equiparar su situación con la de los trabajadores de la red pública de salud, mejorando aspectos como las remuneraciones, el acceso a formación continua y la provisión de infraestructuras adecuadas para el desempeño de sus funciones (CPT, 2023). Estas mejoras no solo impactarían positivamente en el bienestar de los trabajadores, sino que también elevarían la calidad de la atención brindada a los internos.

Adicionalmente, es necesario establecer acuerdos de Gendarmería de Chile con los municipios y/o sus corporaciones municipales para garantizar el acceso a la atención primaria de salud para la población privada de libertad. Estos acuerdos permitirían una mayor colaboración y un uso más eficiente de los recursos de salud, asegurando que los internos puedan recibir atención oportuna y adecuada, independientemente de su situación legal.

Junto con ello, es crucial la creación de un protocolo en Gendarmería que regule las atenciones de salud, garantizando la confidencialidad médico-paciente y permitiendo que las consultas se realicen sin la presencia de funcionarios de Gendarmería (INDH, 2021). Este enfoque asegurará que los internos se sientan cómodos y seguros al buscar atención médica, lo que es esencial para fomentar un ambiente de confianza y respeto en la atención de sus necesidades de salud. Estas medidas contribuirán no solo al bienestar de la población penal, sino también a su proceso de reinserción social, ya que la salud integral es fundamental para una rehabilitación efectiva.

5.4.4. Mejorar la gestión penitenciaria

La distribución desigual y la escasez de gendarmes en el sistema penitenciario impactan negativamente tanto en la seguridad como en la rehabilitación de los internos. Además de custodiar, los gendarmes deben gestionar el traslado de los internos a actividades de reinserción, lo cual es limitado debido al desbalance entre la cantidad de reclusos y el personal disponible. Para remediar esta situación, es necesario equilibrar la relación entre gendarmes e internos, asignando más personal a las unidades penitenciarias para garantizar un control efectivo y asegurar la implementación adecuada de los programas de rehabilitación (CPT, 2023).

Una medida clave es el fortalecimiento del Departamento de Calidad de Vida y Cuidado Laboral de Gendarmería de Chile, dependiente de la Subdirección de Administración y Finanzas, para mejorar las condiciones laborales del personal. Esto incluye diseñar un plan

de mejoramiento que contemple sistemas seguros y confidenciales para la presentación de quejas y denuncias, revisar los turnos de trabajo, y mejorar la infraestructura de las áreas de descanso. Específicamente, el plan debe seguir las recomendaciones emitidas por el Departamento de Estadística y Estudios Penitenciarios de Gendarmería en su informe sobre las condiciones laborales y los problemas de salud que afectan al personal de nivel operativo (GENCHI, 2017). Además, se debe implementar un programa de apoyo psicológico para el personal penitenciario, que aborde problemas como el desgaste emocional, la exposición constante a la violencia, y los extensos turnos que caracterizan su trabajo diario (CPT, 2023).

Otro aspecto central es fortalecer la formación en derechos humanos para todos los funcionarios de Gendarmería. Esta formación debe adaptarse específicamente a las prácticas cotidianas del personal que trabaja directamente con los reclusos, garantizando que los derechos humanos sean respetados en todas las interacciones y procedimientos dentro de los centros penitenciarios (CPT, 2023).

Por último, se recomienda revisar y actualizar el marco normativo sobre el uso de la fuerza dentro de los recintos penitenciarios, para alinearlos con los estándares internacionales de derechos humanos. Esta revisión debe incluir actividades formativas dirigidas al personal encargado del trato directo con los reclusos y a los grupos a cargo de procedimientos especiales. Además, se debe implementar un plan operativo que permita la correcta aplicación de estas normas una vez que hayan sido ajustadas a dichos estándares internacionales (CPT, 2023).

5.4.5. Fortalecer la reinserción social en la privación de libertad y la etapa post penitenciaria.

El sistema penitenciario chileno enfrenta importantes desafíos en cuanto a la reinserción social, tanto dentro como fuera de los recintos. Actualmente, las cárceles carecen de suficientes actividades recreativas y deportivas que promuevan el bienestar de los internos, lo que puede generar condiciones propicias para la violencia y la reincidencia (INDH, 2021). Es crucial ampliar la oferta de talleres y actividades de esparcimiento, accesibles a toda la población penal, sin distinción de género o situación jurídica. Esto incluiría hombres y mujeres, condenados o imputados, quienes, en muchos casos, carecen de acceso a espacios adecuados para estas actividades.

Además, se deben mejorar las condiciones laborales de los reclusos, acercándolas a las que existen en el medio libre. Esto implica garantizar claridad en los contratos, pagos justos, medidas de seguridad en el trabajo y derechos básicos, como el descanso (INDH, 2021). Al igual que en la sociedad libre, estas condiciones ayudan a dignificar el trabajo y a prepararlos para su eventual reintegración.

Un aspecto crítico en la rehabilitación es el tratamiento de adicciones, ya que el consumo problemático de drogas está fuertemente relacionado con la reincidencia delictiva. En muchas cárceles, los programas de rehabilitación son escasos, y la demanda supera la oferta. Es necesario aumentar el número de programas y asegurar la participación de profesionales especializados que puedan atender a más personas (INDH, 2021).

Finalmente, los municipios deben desempeñar un papel más activo en la reinserción social, no solo dentro de las cárceles, sino también en la etapa postpenitenciaria. A través de programas de capacitación, empleo y redes comunitarias de apoyo en áreas como salud, educación y deportes, los municipios pueden ser claves para reducir la reincidencia y facilitar una reintegración efectiva. También deben involucrarse en la reinserción de aquellos que cumplen penas sustitutivas, permitiendo una conexión más fluida con los recursos comunitarios (Bulnes et al., 2017).

6. Conclusión y reflexiones finales

La presente investigación evidencia la urgente necesidad de reformar el sistema penitenciario chileno bajo una lógica que priorice la reinserción social por sobre el castigo punitivo. El análisis de la situación actual, junto con la revisión de propuestas concretas, permite concluir que el sistema penitenciario no solo falla en rehabilitar a las personas privadas de libertad, sino que también perpetúa la exclusión social y las vulneraciones a los derechos fundamentales de estas personas.

Esta investigación, centrada en la cuestión de cómo estructurar un sistema penitenciario chileno que priorice la reinserción social sobre el castigo punitivo, encontró sustento en un análisis documental exhaustivo de las propuestas de expertos en materia penitenciaria.

A través de este proceso de recopilación y sistematización, se ha destacado la falta de un marco normativo y administrativo unificado que garantice los derechos humanos y la dignidad de las personas privadas de libertad. La metodología cualitativa permitió realizar una interpretación crítica de las recomendaciones previas, permitiendo integrar diversas voces académicas y técnicas para esbozar una propuesta integral de reforma.

Los hallazgos apuntan a la necesidad urgente de medidas tanto en el plano constitucional como en los ámbitos legal, normativo y administrativo, identificando propuestas específicas que abarcan desde el reconocimiento constitucional de la reinserción como un principio rector, hasta la mejora de la infraestructura y las condiciones laborales en el sistema penitenciario. El diseño de la investigación y la metodología han sido clave para consolidar las propuestas en un solo marco de reforma coherente, presentando un esquema claro de intervención en cada nivel.

Es esencial remarcar que las propuestas presentadas no son solo respuestas a una crisis prolongada, sino que buscan un cambio de enfoque hacia un sistema de reinserción efectivo, respetuoso de los derechos humanos y orientado a la reducción de la reincidencia. Aunque no se trata de una investigación longitudinal, el análisis comparativo de períodos históricos muestra cómo, en sucesivos gobiernos, el sistema penitenciario fue priorizado en función de infraestructura o necesidades administrativas inmediatas, dejando de lado el componente de reinserción. La inversión en infraestructura carcelaria bajo el gobierno de Frei, por ejemplo, o la promesa de construcción de cárceles durante el mandato de Lagos, no se tradujeron en mejoras significativas en la rehabilitación de los internos, y se observa una falta de continuidad en las políticas penitenciarias en de Bachelet y Piñera, que ni siquiera de forma no consecutiva entre sus respectivos segundos gobiernos le dieron continuidad a las reformas al sistema penitenciario incididas en sus primeros gobiernos.

La conclusión general es que, para superar la situación actual, se requiere un esfuerzo integral que involucre no solo cambios constitucionales y legales, sino una transformación administrativa y normativa que articule cada una de las áreas clave de forma coherente. Es necesario que el Estado chileno y sus instituciones asuman la responsabilidad de implementar políticas penitenciarias que, además de proteger a la sociedad, ofrezcan verdaderas oportunidades de cambio a las personas privadas de libertad, bajo un sistema de justicia que no solo castigue, sino que también restituya la dignidad y el potencial humano de cada individuo. Así, esta investigación aspira a contribuir a un sistema penitenciario que refleje los valores fundamentales de una sociedad democrática y humanitaria.

7. Referencias bibliográficas

Andréu Abela, J. (2002). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. Recuperado de Centro de Estudios Andaluces: <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>

Aravena Flores, M. A., & Brebi Rivera, R. B. (2024). Sistema penitenciario chileno: Hacia una nueva concepción desde un enfoque de justicia social. *Vox Juris*, 42(2), 161-188. <https://doi.org/10.24265/voxjuris.2024.v42n2.08>

Aylwin, P. (1993, 21 de mayo). IV mensaje presidencial. *Presidencia de Chile*. Recuperado de <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10558/4/19930521.pdf>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (n.d.). *Cuentas públicas presidenciales*. https://www.bcn.cl/historiapolitica/corporaciones/cuentas_publicas/detalle?tipo=presidenciales

Bulnes, F., Collar, C., Frühling, H., Mardóñez, C., Ramm, A., Roblero, L., Santibáñez, M. E., Sanhueza, G., Singer, M., Tello, C., & Vial, P. (2017). *Sistema carcelario en Chile: Propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción*. Centro de Políticas Públicas UC.

Cámara de Diputados de Chile, Sala de Prensa. (2010, 10 de diciembre). Emplazan al Gobierno a considerar propuesta del Consejo de Reforma Penitenciaria. Cámara de Diputados de Chile. https://www.camara.cl/prensa/sala_de_prensa_detalle.aspx?prmId=41255

Centro de Estudios Públicos (CEP). (2024, julio). Voces del CEP 07. <https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-07-julio-2024/>

Checa, Natalia (2017) El sistema penitenciario. Orígenes y evolución histórica. Recuperado de <https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/31992/TFM%20NATALIA%20CHECA%20RIVERA.pdf>

CIPER Chile. (2013, 29 de agosto). El ambicioso plan para reformar las cárceles que el Gobierno ya puso en marcha. <https://www.ciperchile.cl/2013/08/29/el-ambicioso-plan-para-reformar-las-carceles-que-el-gobierno-ya-puso-en-marcha/>

CIPER. (2020, 11 de mayo). El desastre sanitario de la cárcel de Puente Alto: Un Estado indolente y un recurso en plena pandemia. CIPER Chile. <https://www.ciperchile.cl/2020/05/11/el-desastre-sanitario-de-la-carcel-de-puente-alto-un-estado-indolente-y-un-recurso-en-plena-pandemia/>

Comité para la Prevención de la Tortura. (2022) Segundo Informe Anual *Prevención la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile*. Recuperado de:

https://mnpt.cl/Segundo_Informe_Anual_CPT.pdf

Comité Para la Prevención de la Tortura. (2023). Tercer Informe Anual *Prevención la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile*. Recuperado de: <https://mnpt.cl/flipbook/mobile/index.html>

Consejo de Reforma Penitenciaria. (2009). *Informe del Consejo de Reforma Penitenciaria*. Ministerio de Justicia de Chile. Recuperado de https://www.cesc.uchile.cl/Informe_CRPenitenciaria.pdf

Cooperativa (2001, 21 de mayo) Tragedia en Iquique: 26 muertos en motín penitenciario. Recuperado de <https://cooperativa.cl/noticias/pais/tragedia-en-iquique-26-muertos-en-motin-penitenciario/2001-05-21/095900.html>

Corvalán, Luis (2003) El Gobierno de Salvador Allende. Recuperado de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/14867/1/El_gobierno_de_Salvador_Allende.pdf

Dirección de Presupuestos. (2023). *Serie histórica años 2019-2023: Información de ejecución presupuestaria del programa Gendarmería de Chile*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-319131_doc_pdf.pdf

Domínguez, P., Duce, M., & Fugellie, R. (2024, abril 22). Informe de Seguridad Pública: El sistema penitenciario en Chile: ¿un enfermo que se deteriora? Espacio Público. https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2024/04/EP_Informe_Seguridad-15.pdf

Droppelmann, C; Figueroa, U; Osorio, V; Rodríguez, J; Carmona, R. (2024) Reforma Penitenciaria en América Latina Diagnóstico de la situación carcelaria en Chile y Colombia. Recuperado de https://justiciaysociedad.uc.cl/wp-content/uploads/2024/01/REFORMA-PENITENCIARIA-EN-AMERICA-LATINA_Digital.pdf

Duce, M. (2008). La Reforma Procesal Penal en Chile: logros y desafíos. Período 2000–2007. URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (3), 67-84.

El País. (1980, 23 de marzo). Pinochet cancela su gira asiática tras la negativa filipina a recibirle. Recuperado de https://elpais.com/diario/1980/03/23/internacional/322614014_850215.html

El País (1996, 30 de diciembre) Espectacular fuga en helicóptero de una cárcel chilena de cuatro terroristas. Recuperado de https://elpais.com/diario/1996/12/31/internacional/851986805_850215.html

Enteiche Rosales, N. (2018). Superintendencias: una necesaria autonomía constitucional. Recuperado de https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ33_359.pdf

Frei Ruiz-Tagle, E. (1994). I Mensaje Presidencial. *Presidencia de Chile*. Recuperado de <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10559/1/19940521.pdf>

Frei Ruiz-Tagle, E. (1998). V Mensaje Presidencial. *Presidencia de Chile*. Recuperado de <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10559/6/19990521.pdf>

Gendarmería de Chile (1994). Compendio estadístico penitenciario. Recuperado de <https://www.gendarmeria.gob.cl/compendios.html>

Gendarmería de Chile (2000). Compendio estadístico penitenciario. Recuperado de <https://www.gendarmeria.gob.cl/compendios.html>

Gendarmería de Chile (2005). Compendio estadístico penitenciario. Recuperado de <https://www.gendarmeria.gob.cl/compendios.html>

Gendarmería de Chile (2006). Compendio estadístico penitenciario. Recuperado de <https://www.gendarmeria.gob.cl/compendios.html>

Gendarmería de Chile (2009). Compendio estadístico penitenciario. Recuperado de <https://www.gendarmeria.gob.cl/compendios.html>

Gendarmería de Chile (2010). Compendio estadístico penitenciario. Recuperado de <https://www.gendarmeria.gob.cl/compendios.html>

Gendarmería de Chile (2014). Compendio estadístico penitenciario. Recuperado de <https://www.gendarmeria.gob.cl/compendios.html>

Greco, R. (2010). Derechos humanos, crisis de la prisión y modelo de justicia penal. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38183.pdf>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). Metodología de la investigación (5ª ed.). McGraw-Hill.

Instituto Nacional de Derechos Humanos (2018) Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile 2016 - 2017: Diagnóstico del Cumplimiento de los Estándares Internacionales de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Integridad Personal. Recuperado de <https://bibliotecadigital.indh.cl/items/40a67416-e535-4ffb-abaf-217c5ee7a295>

Instituto Nacional de Derechos Humanos (2021) Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile 2019: Diagnóstico del Cumplimiento de los Estándares Internacionales de Derechos Humanos en la Privación de Libertad. Recuperado de <https://bibliotecadigital.indh.cl/items/e87ac642-75c7-4b2a-adf2-af3f52952dbb>

Jarufe Bader, J. P. (2019). *Reconocimiento constitucional a la reinserción social de reos y condenados: Experiencia internacional*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27460/1/Reconocimiento constitucional a la reinsercion social de reos y condenados Experiencia internacional.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27460/1/Reconocimiento%20constitucional%20a%20la%20reinsercion%20social%20de%20reos%20y%20condenados%20Experiencia%20internacional.pdf)

La Tercera. (2010, 12 de diciembre). La historia de las cárceles que no llegaron a tiempo. <https://www.latercera.com/noticia/la-historia-de-las-carceles-que-no-llegaron-a-tiempo/>

La Tercera. (2011, 21 de marzo) CNTV multa a cuatro canales por cobertura del incendio en cárcel de San Miguel. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20160305101353/http://www.latercera.com/noticia/entretencion/2011/03/661-352932-9-cntv-multa-a-cuatro-canales-por-cobertura-del-incendio-en-carcel-de-san-miguel.shtml>

Lagos, Ricardo (2001) II Mensaje Presidencial. *Presidencia de la República*. Recuperado de <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10560/3/20010521.pdf>

LEASUR. (2018). Informe de condiciones carcelarias. Situación de las cárceles en Chile. Recuperado de <https://leasur.cl/wp-content/uploads/2018/12/Informe-CC-Leasur-sin-logo.pdf>

Mata, y Martín, Ricardo M.. Fundamentos del Sistema Penitenciario, Difusora Larousse - Editorial Tecnos, 2018. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/initesp/detail.action?docID=5757175>

Marabolí, F., Monsalve, M., & Muenia, T. (2013). Historia de la educación en el Sistema Penitenciario en Chile.

Meritello, A. M. (2013). Las Cárceles y sus orígenes. Pensamiento penal, 1-16.

Melero, M. L. (2012). Evolución de los sistemas penitenciarios y de la ejecución penal. Anuario Facultad de Derecho.

Michelle Bachelet (2017). IV Mensaje Presidencial. *Presidencia de Chile*. Recuperado de <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/45293/11/20170601.pdf>

MINISTERIO DE JUSTICIA. (1965). Decreto 3140. Recuperado de <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=186224>

MINISTERIO DE JUSTICIA. (1975). Decreto Ley 842. Recuperado de <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=6378>

MINISTERIO DE JUSTICIA. (1979). Decreto Ley 2859. Recuperado de <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=7015>

MINISTERIO DE JUSTICIA. (1982). Ley 18144. Recuperado de <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=29568>

MINISTERIO DE JUSTICIA. (1983). Ley 18216. Recuperado de <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=29636>

MINISTERIO DE JUSTICIA (1998). Decreto 518. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=123280>

MINISTERIO DE JUSTICIA (2001) Ley 19.734. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=186161>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1991). Decreto 873. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7997&idVersion=1991-03-13>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1991). Decreto 39. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=15722>

Monteverde, A., & Castro, H. (2017). Génesis del sistema penitenciario en Chile: teorías subyacentes, modelos foráneos y realidad nacional.

Nash Rojas, C., Milos, C. y Aguiló, P. (2013). Personas privadas de libertad y medidas disciplinarias en Chile: análisis y propuestas desde una perspectiva de derechos humanos. Recuperado de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/122725>

Navarrete Cárcamo, E. A., & Zamora Olguín, F. B. (2024). Violencia obstétrica y atención ginecológica en la cárcel. Las condiciones de las mujeres privadas de libertad en Chile

Neira, K. F., & Fregoso, N. C. G. (2015). El incendio de la Cárcel de San Miguel, su veredicto absolutorio y las obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos involucradas. *Anuario de derechos humanos*, (11), pág-139.

Nieto, M. A. C. (1998). 10 temas de derechos humanos. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México con profundo respeto.

Nikken, P. (1994). El concepto de derechos humanos. Estudios básicos de derechos humanos, 1, 15-37.

Osses, C. V. P. (2017). PROGRAMA DE REINSERCIÓN SOCIAL, PARA PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD DEL SISTEMA CERRADO, ABIERTO Y SEMIABIERTO APLICADO POR GENDARMERÍA DE CHILE (Doctoral dissertation, UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES).

Radio Universidad de Chile. (2016, 3 de mayo). *Las cárceles: Escuelas del delito*. <https://radio.uchile.cl/2016/05/03/las-carceles-escuelas-del-delito/>

Rojas Osore, V., Seguel Zambrano, R. y Sepúlveda Andrade, F. (2018). Contenidos mínimos de una ley de ejecución penal en Chile para la pena privativa de libertad en materia de régimen penitenciario y sanciones disciplinarias. Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/171112>

Sánchez Sánchez, C. (2014). La aparición y evolución de los sistemas penitenciarios. *Anales de Derecho*, 31, 139–179. Recuperado a partir de <https://revistas.um.es/analesderecho/article/view/185251>

Solis Alvarez, E. M. (2023). Violaciones a los derechos humanos durante la dictadura cívico militar chilena y las denuncias desde la prensa de oposición entre los años 1983-1988. *Rumbos TS*, 18(29), 69-88.

Waissbluth, M., & Inostroza, J. (2006). La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso. línea] http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf

Wildeman, C., Western, B. (2010). Incarceration in Fragile Families. *The Future of Children*, 20, 157-177