

DELINCUENCIA, POLITICAS DE ESTADO Y DERECHOS HUMANOS EN CHILE.¹

Rodrigo Calderón Astete.²

INTRODUCCIÓN.

Chile tiene la mayor tasa carcelaria de América Latina, 301 presos por cada 100.000 habitantes, ubicándose en el lugar número 31 a nivel mundial de acuerdo al informe al Congreso Nacional del año 2011 denominado “Evolución de la población penal en Chile según sus diversos subsistemas”³. No obstante, los sectores conservadores han levantado el discurso de la “puerta giratoria de los Tribunales”, impugnando a los jueces por excesivamente garantistas promueven más mano dura, vigilancia y represión. Contra ellos, la literatura especializada señala que la cárcel no es la solución a la delincuencia sino que provoca efectos contrarios: *“O sistema nao recupera o criminoso, as veces o especializa como delinqüente e, quando nao faz, a inda lança sobre ele, ão termino de súa pena, apecha de ex – presidiario, súa segunda condenação, o que acarrea a discriminação e a marginalidade social pela marca adquirida na prisão”*⁴.

Sobre castigos y cárcel sabemos que las llamadas “filosofías re” (resocialización, reinserción, etc.) son un fracaso, la prisión como restauradora de un orden personal y social es un mito; que los castigos no han logrado ninguno de esos fines propuestos. Como señala Loïc Wacquant: “a historia penal mostra que, em nenhum momento e em nenhuma sociedade, a prisão soube cumprir a sua suposta missão de recuperação e de reintegração social, na perspectiva da redução de reincidência”⁵.

Una nueva comprensión de las interacciones del delito, la violencia y los castigos requiere políticas que transformen la totalidad de los espacios donde se verifican y que rompa con el estigma antropológico de asociar delincuencia y pobres, donde la política criminal se vuelve una operabilidad que une gestión con fines políticos. El presente trabajo pretende hacer parte de esa discusión, develar información sobre las políticas

¹ Artículo construido a partir de la investigación realizada en el marco del Post Doctorado en el Programa de Post Graduación en Políticas Sociales de la Universidad Católica de Pelotas.

² Abogado Universidad de Concepción, Chile. Maestro en Teorías Críticas del Derecho Universidad Internacional de Andalucía. Doctor en Derecho, Universidad Pablo de Olavide, España. Post Doctorando en Políticas Públicas Universidad Católica de Pelotas.

³ “Evolución de la población penal en Chile según sus diversos subsistemas. 2011. BCN. Informe. En: <https://www.google.com.br/#q=Evoluci%C3%B3n+de+la+poblaci%C3%B3n+penal+en+Chile+seg%C3%BAn+sus+diversos+subsistemas+> (visita 18 de Noviembre de 2013).

⁴ CHIES, Luiz Antonio. Prisão e Estado. A função ideológica da privação de liberdade. Educat. Pelotas. RS. Brasil. Página 10.

⁵ WACQUANT, Loïc. *Punir os Pobres*. Editora Revan. Río de Janeiro. 2007. Página 459.

sociales, delincuencia y prisión en Chile, entregar una mirada crítica a la luz de los conceptos de ciudadanía y Derechos Humanos.

POLITICAS NORMATIVAS Y POLÍTICAS SOCIALES SOBRE DELITO Y CARCEL EN CHILE.

Para enfrentar la delincuencia el Estado chileno ha ejecutado, por casi una década, estrategias de seguridad pública y políticas públicas caracterizadas por una coordinación operativa de lógica represiva sobre hechos pre-penales en manos de la policía, un marco legal de derechos débiles centrado en mayores penas y políticas sociales individualistas, neoconductistas, economicistas, desagregadas y entregadas en su ejecución a terceros privados. En lo político, en los últimos cuatro años el poder ejecutivo aumentó las presiones sobre los jueces y sus fallos, llegándose a plantear un reclamo por la Asociación Gremial de Magistrados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en contra del gobierno de Chile y que se encuentra pendiente.

A diferencia de las constituciones fuertes en derechos que inauguró Brasil en 1988, Chile aún mantiene en lo sustantivo la misma Constitución dictada por Pinochet en 1980. Por ejemplo, si en el caso Brasileño la Constitución Federal establece en el Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” disposiciones que inciden en materia penitenciaria, lo que se traduce en leyes esenciales para los derechos de encarcelados y presos, como la Ley 7210/84 sobre ejecución penal o la Ley 9455/97 que sanciona la tortura, la situación Chilena es diferente. Además de normas sobre debido proceso la Constitución no incluye derechos fuertes sino el de propiedad y libre empresa; no existe una ley de ejecución penal sino que el cumplimiento de la condena se entrega a disposiciones administrativas, ni existe ley especial sobre la tortura, solo un artículo del Código Penal sobre apremios ilegítimos de comisión exclusiva por funcionarios públicos. Se encuentran garantías de indemnidad personal, el Recurso de Amparo o Habeas Corpus, protección a la vida privada y la honra; sin embargo la protección derechos sociales y económicos es débil y subordinados a la lógica individualista. En cuanto al derecho a la seguridad social, en el caso chileno, éste no es en sí un derecho ya que el sistema de seguridad social opera de manera absolutamente privatizada, en cuentas individuales de aportes exclusivamente personales del trabajador y administradas por empresas; lo que obviamente supone que el detenido o preso no cotizará durante su estadía en prisión agravando indirectamente su vejez.

Las políticas sociales de largo plazo y especialmente las de los cuatro años recientes (2010-2014) son coincidentes con esa línea estructural del régimen chileno.

De los veintiún Ministerios varios de ellos desarrollan o ejecutan programas que inciden sobre cárceles, personas privadas de libertad, sus familiares y sus entornos sociales directos.

El Ministerio de Justicia es el encargado de desarrollar políticas tanto normativas como sociales destinadas tanto a la regulación jurídica como a la reinserción del preso. A través de su Subsecretaría de Justicia define normas y modificaciones legales, por medio de otros órganos ejecuta o encarga políticas y planes en concreto.

Durante los últimos cuatro años la Subsecretaría de Justicia presentó a tramitación varios proyectos de ley sobre la materia⁶, dirigidos a la responsabilidad penal de los reclusos, especialización de la justicia juvenil, a castigar daños a policías y fortalecer la acción policial y la operatividad del sistema de justicia penal orientada a la condena, a restringir la libertad provisional y el cierre temprano y por procedimientos alternativos de las causas. Las únicas modificaciones en un sentido diferente dicen relación con la evidente crisis del sistema de justicia juvenil y sus condiciones de vida al interior de los recintos del **Servicio Nacional de Menores**⁷, con un plan de 11 medidas que buscarían favorecer la reinserción juvenil mejorando las condiciones de los centros de rehabilitación⁸. Sin embargo la página web oficial del Ministerio de Justicia (www.minjusticia.gob.cl) no contiene a la fecha de revisión (14 de Octubre de 2013) indicadores, verificadores o datos de flujo y resultados respecto de estas medidas que permitan un análisis de cumplimiento cualitativo ni de rendimiento cuantitativo de las mismas.

Ya directamente sobre las personas privadas de libertad es Gendarmería de Chile⁹ el organismo público encargado de la custodia de los centros prisionales, la rehabilitación y reinserción social. Realiza en ello tareas específicas de vigilancia, atención y asistencia a los reclusos, directamente o través de terceros “ de manera de lograr la modificación de conductas y motivaciones que inciden en la génesis de los actos delictivos y en la preparación del individuo para su incorporación activa en el medio libre”. Administra y controla los establecimientos penitenciarios en sus diferentes categorías: Centros de Detención Preventiva, de Cumplimiento Penitenciario masculino y femeninos, Centros de Educación y Trabajo, etc. De acuerdo a las estadísticas que Gendarmería de Chile, al 31 de Agosto del 2013 la población penal era de 123.379.- personas, con un 40,81% de ellas en el sistema abierto, es decir quienes apuntan a su reingreso pleno a la sociedad. Sin embargo y

⁶ http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx?prmBUSCAR=reforma+penal y

⁷ <http://www.sename.cl/wsename/index.php> (visita 14 de Octubre de 2013).

⁸ http://www.minjusticia.gob.cl/media/2013/04/11_medidas_webspanish.pdf

⁹ <http://www.gendarmeria.gob.cl/> (visita 14 de Octubre de 2013),

conforme al informe al Congreso ya citado, ésta sección de Gendarmería recibe solo el 3% del presupuesto de la institución. Sobran comentarios.

Esto en el marco de la sobrepoblación como problema grave de vulneración de derechos de las personas privadas de libertad, reconocido tanto por el Informe Nacional de Derechos Humanos 2013 del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)¹⁰ como por la Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios quienes han denunciado la necesidad de un reforzamiento de Gendarmería y una mirada más integral sobre el problema:

“El “Problema de la delincuencia” debe estar orientado, a la par del fortalecimiento de las policías en el tratamiento e intervención de la población penal. Focalizando la inversión en rehabilitación, custodia y vigilancia. Así la cuestión carcelaria pareciera haber quedado olvidada, puesto que nos hemos enterado que se contratarán más Carabineros y más funcionarios de la Policía de Investigaciones, en definitiva sólo represión sin una mirada humana para encausar un real tratamiento a la rehabilitación.”¹¹

Los demás Ministerios ejecutan a su vez una serie de programas que supuestamente se dirigen a la reinserción social y que tienen un fuerte rasgo economicista individual y sectorial segregado de una política integrada que es inexistente.

Se habló de una nueva política penitenciaria. Con fecha 5 de Junio del 2013 por el Ministerio de Justicia que indicó que

“Buscando construir una cultura de promoción y respeto a los derechos humanos, propiciamos la creación de una unidad especializada en Gendarmería, con un fuerte acento en la capacitación. Así, por ejemplo, este mes comienza el primer diplomado en derechos humanos para trabajadores penitenciarios, y prontamente se desarrollará un programa de formación de 200 monitores”.

Rastreada la página de Gendarmería no existen antecedentes al respecto, ni indicadores o verificadores sobre la materia que permitan mensurarla y evaluarla.

El Ministerio de Economía informa como política convenios con la Fundación San Carlos de Maipo para capacitación de mujeres. El Ministerio de Desarrollo Social¹² señala la existencia del programa “Abriendo Caminos”¹³ que tiene por objetivo de mitigar el impacto provocado en niños, niñas y jóvenes por la separación forzosa con sus padres privados de libertad. El Ministerio de Educación¹⁴ un convenio para entregar educación superior a 19 mujeres privadas de libertad en el Centro Penitenciario Femenino de Santiago. La Junta

¹⁰ <http://www.indh.cl/informe-anual-situacion-de-los-derechos-humanos-en-chile-2013>

¹¹ http://www.anfup.cl/index.php/noticias/noticias-nacionales/item/259-carta_bachelet_2014

¹² <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/conocenos/mision/> (visita 15 de Octubre de 2013).

¹³ http://www.chilesolidario.gob.cl/abriendo_caminos/ (visita 15 de Octubre de 2013).

¹⁴ www.mineduc.cl (visita 15 de Octubre de 2013).

Nacional de Jardines Infantiles¹⁵ informa de la donación de un Jardín Infantil para los hijos de reclusos de la ciudad de Talca, una campaña entre hijos de reclusos de Valparaíso para prevenir la obesidad. La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas convenio con Gendarmería¹⁶, que permitirá a personas con penas inferiores a 300 días, puedan realizar trabajos comunitarios en sus dependencias de la Región del Biobío. El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes¹⁷ señala actividades para fomentar la lectura y escritura entre los internos. El Servicio Nacional de la Mujer¹⁸, la apertura en Diciembre de 2012 del Centro de Educación y Trabajo semiabierto femenino “Talita Kum” para capacitar 34 mujeres provenientes. El Ministerio de Agricultura¹⁹ un programa de inserción laboral agrícola, buscando combatir la escasez de mano de obra que actualmente afecta al sector.

El Ministerio del Trabajo anuncia varios programas, uno de Capacitación Laboral para adolescentes mayores de 14 años, otro para 40 hombres de distintas comunas la Provincia de Bio Bio y 20 mujeres candidatas a ser insertas en una de las empresas constructoras asociadas a la Cámara de la Producción; o el llamado “Emprender en Libertad”, orientado a apoyar el micro emprendimiento de mujeres privadas de libertad a través de cursos de capacitación impartidos por INFOCAP, privado licitado. Además del programa “Reinserción Social para el trabajo”²⁰ en relación con la Sociedad de Fomento Fabril, principal organización empresarial, consistente en una red de de empresarios abiertos a colaborar, es decir cooperación voluntaria, nada de obligaciones públicas.

Toda una serie de programas sin coordinación central, con ejecución a partir de dineros del estado es entregada a terceros mediante licitaciones de ejecución y -a la fecha de revisión en Noviembre de 2013 - no existen en las páginas web citadas indicadores, verificadores, estadísticas o síntesis, de manera que no es posible evaluar.

El trato con la delincuencia como enemigo sin embargo si ha conllevado esfuerzos coordinados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que ha venido practicando estrategias de largo plazo para una “guerra a la delincuencia”, la última el Plan Chile Seguro 2010-2014, que planteaba en cuatro años reducir el porcentaje de hogares víctimas de delitos en 15%, logrando una tasa de victimización inferior al 29% en el año 2013. Todos los resultados al cabo de esos cuatro años es que las metas no se habían logrado, que no existían indicadores que pudieran manifestarlo. Ello porque la Subsecretaría de Seguridad

¹⁵ www.junji.gob.cl (visita 15 de Octubre de 2013)

¹⁶ <http://www.junaeb.cl/archivos/313> (visita 15 de Octubre de 2013).

¹⁷ <http://www.cultura.gob.cl/?s=reinserci%C3%B3n> (visita 15 de Octubre de 2013).

¹⁸ www.sernam.cl (visita 15 de Octubre de 2013).

¹⁹ www.minagri.gob.cl (visita 15 de Octubre de 2013).

²⁰ <http://www.reinsercionsocial.cl/quienes.html> (visita 14 de Octubre de 2012).

Pública trabaja en base a estudios y una serie de encuestas que le permitan ir tomando definiciones acerca de peligrosidad y políticas de uso administrativo y coordinación policial, todas de origen bastante amplio y diverso, pero básicamente encuestas: de Violencia Escolar, de Percepción de Carabineros, de Violencia Intrafamiliar, Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana. En todas ellas se pone énfasis en mostrar en un solo todo hechos diversos, que procesal y penalmente tienen significaciones diferentes, haciendo símil detenidos y condenados.

Para efectos de coordinación de esa política dispone la integración de los siguientes organismos públicos: Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio Público, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Planificación, Ministerio del Trabajo, Sernam, Carabineros, Policía de Investigaciones, Comisión Nacional de Drogas, Chile Deportes hoy Ministerio del Deporte, y Comisión Nacional de Tránsito. Resulta llamativo que para efectos de rehabilitación y política carcelaria no existe esta coordinación y que en esta de prevención y persecución del delito no está incorporada Gendarmería de Chile pero si las policías, lo que muestra que más allá de lo expresado, la rehabilitación no es un objetivo de esta estrategia.

La única excepción parece ser la Defensoría Penal Pública²¹, servicio con personalidad jurídica y patrimonio propio aunque sometida a la supervigilancia del Ministerio de Justicia. Esta garantiza a las personas detenidas o imputadas a que no lo tienen, un defensor a falta de defensor particular que pueda representar al detenido; a la par ha desarrollado líneas interesantes de trabajo, como son la defensa penal indígena especializada y recientemente un sistema de **Defensa Penitenciaria**, además del denominado **Proyecto Inocentes**²², que busca revisar los procedimientos de aspectos que puedan falla de acuerdo a la evidencia científica, con el objetivo de sacar conclusiones y visibilizar un problema que claramente se orienta no solo a una defensa procesal sino a una defensa integral de derechos de las personas enfrentadas a la máquina punitiva del estado.

UNA EVALUACION TENTATIVA.

Podemos entonces señalar algunas conclusiones previas que nos permitan elaborar un discurso alternativo.

No existe una clara, precisa, coordinada y visible Política Penitenciaria ni siquiera en materia juvenil, los ministerios centran sus objetivos en procesos de capacitación para el

²¹ Fuente. <http://www.dpp.cl/> (visita 10 Octubre de 2013)

²² DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA. Chile. 2012. <http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/9a4c122934927b0ee2c37842994663e5.pdf> Página 22.

trabajo, fuertemente cargados de una orientación sexista: para los varones trabajos obreros de acuerdo a las necesidades de las contrapartes privadas²³ y para las mujeres capacitación para el emprendimiento, manteniéndose la idea de trabajo asalariado para hombres y otras formas económicas de subsistencia para mujeres. Las necesidades de los destinatarios de las políticas se originan en una concepción de las necesidades de tipo carencias y no relacionales ni sinérgicas. La orientación de las políticas penitenciarias resulta **múltiple y no integrada**, con un énfasis represivo, una perspectiva economicista de la reinserción y rehabilitación social que asocia trabajo/ingreso como único horizonte de salida, un carácter asistencial en el resto de las prestaciones a los internos y sus familias, un sentido fragmentario de la actuación estatal, con un cierto centro a partir del Ministerio de Justicia pero con ausencia de una política integrada del conjunto de ciclos que involucran a los internos, sus familias y sus redes sociales.

Como consecuencia las decisiones en materia de ejecución de políticas son sectoriales y disgregadas, tomadas a partir de cada ministerio, las estrategias, salvo la de seguridad pública policial, aisladas, sectoriales y enfocadas en programas específicos, con articulaciones mínimas y orientadas a fortalecimiento del aparato estatal de persecución y a cambios individualizados y focalizados de los beneficiarios objeto de cada programa. Entre ministerios u organismos públicos entre sí o con entes privados la figura jurídica usada es la de convenios marcos. La ejecución de programas y proyectos hacia beneficiarios que no dependen de organismos públicos específicos son licitados y entregados a terceros privados que ejercen actividad empresarial o mediante personas sin fines de lucro pero con dineros públicos. Se trata de una verdadera privatización de programas y políticas públicas. En la información que se presenta en las páginas web oficiales no se incluyen metas ni indicadores y verificadores que permitan medir su desarrollo y analizarlas en sus objetivos y metas.

Desde la consideración que los derechos humanos no existe en la generación global de las políticas públicas una perspectiva de consideración de los Derechos Humanos como un horizonte de sentido y orientación de proyección y medición de las políticas públicas aplicadas, están garantizados los derechos políticos de debido proceso y acceso a la defensa pero – salvo en cuanto a capacitar para el trabajo- política ninguna dirigida a concretizar los derechos económicos y sociales, Tampoco los derechos políticos de participación y electorales están garantizados ni protegidos para las personas privadas de

²³ Manifiesta es la política del Ministerio de Agricultura que busca de proveer de mano de obra a un sector que ha visto escasear personal de manera seria, al nivel de proponerse revisar los porcentajes de extranjeros posibles de contratar en el agro.

libertad. En un sistema que cada vez funciona más con bonos eventuales como apoyo social del Estado a particulares, se trata de grupos de personas sin posibilidad de acceso.

La explicación no se encuentra solo en los programas y ejecuciones de estos sino en lo que se piensa y dice del fenómeno.

LOS DISCURSOS SOBRE LA DELINCUENCIA Y LA CÁRCEL.

Lo anterior se explica a cabalidad si se toman en cuenta los discursos que en el corto y largo plazo se han vertido sobre delincuencia y cárcel en el medio chileno.

Los grupos que podemos llamar “Conservadores peligrosistas” se han constituido en actores de largo plazo. **Fundación Paz Ciudadana**²⁴, formada en 1992 y presidida desde entonces por el presidente del diario El Mercurio Agustín Edwards, reconocido pinochetista; el **Instituto Libertad y Desarrollo**²⁵, vinculado a la UDI, partido de extrema derecha o el **Centro de Estudios Públicos CEP**²⁶ también de dicho sector han logrado presentar el tema como si su posición “exclusivamente técnica” fuese la única posible, “procurando siempre mantener el criterio de excelencia por sobre consideraciones políticas o ideológicas”²⁷. Su comprensión del delito como producto de las influencias y los estímulos premio/recompensa proponen como respuesta transmitir modelos correctos de comportamiento, que son solo aquellos que adhieren al orden social de mercado versus los desviados de ese orden.

Se trata de una visión de la criminalidad neo-conductista, con orientación a la eficacia económica, a un modelo de estado en base a proyectos de eficiencia y distribución de premios por gestión y que propone incidir por vía indirecta en el órgano autónomo del Ministerio Público mediante la capacitación conjunta de Fiscales y Policías orientada a la eficiencia numérica y no a una ratio jurídica profunda. Las mejoras en estándares de certificación e implementos de seguridad en casas y comercio, que deben ser comprados por cierto, atienden a una lógica de mercado. Ponen énfasis en la labor del trabajo policía destacando la propuesta tendiente a facultar a los funcionarios policiales a que tomen conocimiento de un hecho con características de delito fuera de la esfera jurisdiccional como actos de prevención no necesariamente controlables por la ratio jurídica.

Este proyecto de control social con políticas de seguridad pública de énfasis policial y sin ciudadanos se ha vuelto hegemónico e incidido en las propuestas sobre seguridad de las principales líneas políticas, sin que existan diferencias sustantivas entre ambas. Al revisar lo

²⁴ www.pazciudadana.cl Todas las fuentes, opiniones e informes que se mencionan de la mencionada Fundación Paz Ciudadana, pueden ser descargadas desde esta página web.

²⁵ www.lyd.com

²⁶ www.cep.cl

²⁷ Idem. Página 9.

que se dijo sobre delincuencia por las principales candidaturas de la última elección presidencial del 2013, que dio el triunfo a Michelle Bachelet, puede apreciarse como la influencia en esta materia es decididamente conservadora.

La candidata presidencial de la derecha Evelyn Mathei planteó como ejes de su candidatura en materia de seguridad pública 6.000 nuevos carabineros en las calles, con más atribuciones; que puedan hacer de inmediato las primeras diligencias de la investigación de un delito; más policía y más cuarteles e instaurar un **“observatorio judicial, que va a ser un registro público sobre los jueces que existen, en qué tribunales trabajan, qué tipo de causas fallan, a quiénes dejan libres.”** Este observatorio deberá ser un ente independiente del Gobierno de turno, pero financiado con dineros públicos. Estará monitoreado por abogados, sociólogos e ingenieros, de tal manera que sean públicos, para la ciudadanía y para la prensa, **“los criterios que usa cada juez”**²⁸.

Michelle Bachelet, actual presidenta propuso²⁹: “aumentar el número de dotación policial a 6.000 nuevos carabineros y 1.200 policías, un plan especial para mil colegios en riesgo social para evitar el consumo de drogas, reformular los planes cuadrantes e incrementar los recursos para el Ministerio Público y cantidad de fiscales que investiguen las causas.”

La definición de la Policía como principal actor de la política criminal evidencia precisamente la falta de una política criminal y penitenciaria integral. Particularmente preocupante es la mención extraordinaria que se hace por esos actores privados a las drogas como el factor de mayor peligrosidad o incidencia en la permanencia del campo delictual sin informes que permitan definir esa como la actual causa más importante de la delincuencia o si es una causa concomitante más y **es preocupante porque más bien indican que lo que se está construyendo es un nuevo enemigo interno de poca densidad y disperso en el territorio como para justificar una serie de acciones rentables comunicacionalmente.**

Los otros discursos se revelan contenedores pero no logran romper esa hegemonía conservadora, potenciada además por la prensa casi unánimemente de un mismo sesgo ideológico. Los informes anuales de DDHH como los del **Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales**³⁰ o el del **Instituto Nacional de Derechos Humanos** advierten de las distintas vulneraciones en la acción policial como dentro de las cárceles por

²⁸ www.rn.cl/v1/component/k2/item/5982-evelyn-mathei-presento-sus-propuestas-de-seguridad-pública-con-énfasis-en-prevención-y-mano-firme (visita 18 de Octubre de 2013). Los subrayados son nuestros.

²⁹ www.cooperativa.cl Bachelet. No podemos seguir enfrentando el problema con slogans de campaña. 24-09-2013. (visita 18 de Octubre de 2013). El subrayado es nuestro.

³⁰ <http://www.derechoshumanos.udp.cl/informe-anual-2012/> (visita 18 de Octubre de 2013).

su hacinamiento y trato. Coinciden en esto con los informes y ratificaciones posteriores de la **Fiscalía de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia**,³¹ que ha señalado que en los últimos años se ha agudizado gravemente la situación por la persistencia de graves situaciones en los establecimientos penitenciarios, que en el caso de las cárceles concesionadas, que es necesario que Gendarmería evalúe el cumplimiento de los servicios penitenciarios que ofrecen las empresas concesionarias de cárceles y que con excepción de las limitaciones propias del encarcelamiento, todos los reclusos siguen gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales; enfatizando que es obligación del Estado crear las condiciones necesarias para la reincorporación del recluso en la sociedad, y en las mejores condiciones posibles, de modo de disminuir los actuales índices de criminalidad y reincidencia, contribuyendo así al bien común de toda la sociedad.

CIUDADANIA Y DERECHOS HUMANOS, SENTIDOS DE LAS POLITICAS SOCIALES.

Los sospechosos, los presos, los delincuentes, no están fuera de la sociedad, son la sociedad, lo que acontece con ellos es el límite de lo que ocurre con toda ella.

En las últimas décadas “El mundo de la vida ha sufrido un proceso de mercantilización único en la historia de la humanidad. De la economía de mercado fuimos pasando, gradual pero inexorablemente, a la sociedad de mercado”³² y con ello a un cambio total de las estructuras sociales, del Estado como de los principios de legitimidad y formación de lo público. En este contexto social la delincuencia es solo una de las formas de acceso a la propiedad de manera desconectada del bienestar de los otros, una forma tan alienada como el del consumista compulsivo con capacidad de pago o el del especulador que compra, vende y maximiza. El déficit de comunidad, de sentido de pertenencia está quebrado. Si el mercado es una fuerza centrífuga, de desagregación y exclusión, de atomización y seducción ¿Cómo puede construirse un sentido común diferente? Aquí es donde el Estado debe comenzar a jugar un rol diferente, ya no de mero asignador de bienes directamente o en subsidio sino como reconstructor de comunidad, generando ciudadanía efectiva.

La primera acción posible a la cual el Estado puede desarrollar entre él y los habitantes de su territorio es la promoción de ciudadanía como una relación profunda. Ello requiere sobre todo de participación, esto es, de capacidad de decisión sobre el entorno y

³¹ Párrafos extractados del Informe presentado en virtud de la invitación de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República, a la sesión a celebrarse el día 1° de junio de 2009, para considerar los diversos problemas que afectan al funcionamiento del sistema carcelario en nuestro país.

³² HERRERA FLORES, Joaquín. A (re)invenção dos Direitos Humanos. Fundação Boiteux, Florianópolis. 2009. Página 57. En el original: “O mundo da vida tem sofrido um processo de mercantilização único na história da humanidade. Da economia de mercado fomos passando, gradual mas inexoravelmente, a sociedade de mercado”.

aquello que afecta a los y las individuos, no solo llamamientos unilaterales del estado a escuchar lo que ya está decidido en cuanto y en cómo se va a asignar para focalizar mejor. Pensarla no como un vínculo a priori sino como un vínculo a producir, colectiva, inclusiva y generalizada, lo que implica pluralidad, libertad e igualdad para todos de manera concreta. “El objetivo es construir un “nosotros” como ciudadanos democráticos radicales, una identidad política colectiva articulada mediante el principio de equivalencia democrática. Debe ser subrayado que tal relación de equivalencia no elimina las diferencias — lo contrario sería simple identidad”³³

Desde los DDHH podemos agregar algunas consideraciones para profundizar esa comprensión inclusiva de la ciudadanía y elaborar respecto del cuadro chileno una serie de propuestas de construcción o modificación de las políticas sociales en delincuencia y cárcel.

En primer lugar desde el punto de vista de las políticas normativas resulta imprescindible el tener un orden constitucional fundado en los derechos humanos, con una declaración de adhesión del Estado chileno a los Derechos Humanos y al sistema internacional de protección de estos derechos. Lo anterior implica revisar de manera seria la ejecutabilidad de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos incluso contra la primacía de las garantías de extrema libertad económica y de propiedad.

En segundo lugar Chile tiene por llenar una serie importante de vacíos institucionales que refuercen el sentido garantista de la legislación penal y procesal penal: una Ley Marco de Seguridad Ciudadana, Otorgar autonomía constitucional y política a la Defensoría Nacional Pública, establecer una obligación institucional legal de defensa intrapenitenciaria, Dictar una Ley de Ejecución Penal, establecer marcos para la restricción de libertad de personas afectadas por enfermedades psiquiátricas, adoptar de un estatuto de salud para las personas privadas de libertad, derogar o al menos modificar la ley antiterrorista adecuando su contenido a las cartas internacionales de Derechos Humanos, especialmente en materia de proporcionalidad de las penas y de debido proceso respecto de mecanismos criticados como el uso de testigos secretos, dictación de un nuevo Código Penal actualizado, revisión de la Ley de Drogas, incorporación por ley al ordenamiento legal chileno de las normas internacionales sobre tortura y de las Reglas Mínimas para el tratamiento de los Reclusos adoptada por las Naciones Unidas, establecer un Marco de Seguridad Ciudadana, derogar el Decreto 943 de 2011 del Ministerio de Justicia sobre Estatuto Laboral y de Formación para el trabajo penitenciario incorporándolos al Código del Trabajo, revisar la legislación sobre seguridad social y jubilación para quienes sufran periodos de reclusión.

³³ Ídem. Página 9.

En materia de Políticas Sociales se requiere también un cambio en la orientación de lo que han sido hasta ahora las políticas anti delincuencia y penitenciarias. Por casi una década se ha desarrollado por el Estado de Chile una estrategia nacional antidelinquencia de corte funcionalista biologicista del delincuente y en definirlo a este como un enemigo al cual se le hace la guerra, sin que nunca se tenga claro si los objetivos originales se han cumplido o si estamos en una guerra permanente sustentada por su propia lógica de funcionamiento. Se requiere redefinir la orientación teórica e ideológica de la política contra delincuencia, analizarlo en términos de un problema complejo y multirelacional y no en una lógica de guerra interna de seguridad nacional; ir en la coordinación interministerial y de servicios dependientes más allá de las lógicas de las policías sino haciendo primar una ratio jurídica y no solo funcionalista y represiva del sistema.

Para desarrollar esta Nueva Política de Seguridad Ciudadana Incluyente hay que recuperar la experiencia y reposicionar el conocimiento amplio del delito, sus características y circunstancias, desarrollar un estudio de los fundamentos, objetivos, indicadores, verificadores y demás datos consolidados para conocer y evaluar los resultados de lo hasta ahora hecho, Incorporar indicadores y verificadores científicos de los delitos que permitan acciones objetivas, abandonando los de percepción y victimización por sensación que hasta ahora se han usado; aumentar el marco de comprensión de la distribución territorial de los hechos delictivos a causas y efectos sociales que digan relación con pauperización sectorial, abandono o ausencia de servicios públicos efectivos, carencia o insuficiencia de espacios públicos de uso masivo y un sistema de información y reparación de servicios, medios, logística e implementos comunitarios y ciudadanos que permitan trabajar en ese sentido de incorporación al desarrollo. Desarrollar políticas de implementación y mantención permanente de espacios públicos y servicios accesibles para todos los ciudadanos, generar y mantener políticas de acompañamiento y apoyo a las familias de los presos mientras estos se encuentren privados de libertad; generar un nuevo tipo de políticas integrales con enfoque de género para enfrentar la situación de las mujeres; rediscutir la tenencia y el consumo de sustancias y los ciclos vitales y de negocios que con ellos se desenvuelven.

Todo esto supone además hacer otras cosas:

- a) Implementar políticas de transparencia activa transversales a todo el sistema y con indicadores comunes;
 - b) pesquisar la información interna a los penales que permita mejorar el desarrollo de políticas y propuestas de trabajo al respecto;
 - c) Aumentar las instancias de participación ciudadana en materia de políticas comunitarias.
- “Para que un modelo participativo vecinal tenga éxito es necesario, en primer lugar asegurar

las siguientes cosas: 1) que la comunidad misma identifique cuáles son sus problemas; 2) Que los objetivos sean compartidos; 3) Que el liderazgo sea igualmente compartido; y 4) Preferiblemente que se cuente con la participación de jóvenes³⁴;

d) Realzar las actividades orientadas a jóvenes con espacios privilegiados de recreación y uso del tiempo libre resulta en ese sentido fundamental para generar sentidos de pertenencia y de uso positivo de los espacios públicos cotidianos y del tiempo libre, como el programa de escuelas abiertas *Abrindo Espaços*, lanzado por la UNESCO en 2001 y adoptado por el Ministerio de Educación en Brasil;

e) Conocer y reorientar las dotaciones policiales que se destinan a represión y control de conflictos sociales y al control y trabajo vecinal; Pero sobre todo se requiere el cambio de orientación del trabajo policial, hacia la transformación de una Policía de Sentido Comunitario.

Pero adicionalmente hay todo un aspecto comunicativo que involucra a los DDHH. La revisión del tipo de discursos y trasmisión de información a la población que no consista en generar y administrar miedos sino en transmisión de información pertinente, oportuna y respaldada. Un estado respetuoso de los derechos humanos no puede centrar su comunicación en publicidad del miedo hacia su población.

Una política centrada en los Derechos Humanos no es un proceso de clausura de espacios, eso incluye las cárceles o los barrios problema, sino un proceso de apertura de procesos.

La integralidad de los Derechos Humanos no se refiere a un proceso de sistemática interpretativa entre textos legales, ni a la sumatoria de las llamadas generaciones de derechos o al hecho que la aplicación de un texto no puede significar la inaplicabilidad o derogación tácita de otro. Se trata de un asunto más profundo, precisamente de la capacidad de generar una política con sentido de sociedad y comunidad que resulte integradora, colectiva, participativa, que sea incluyente y genere religamientos y a partir de allí alteridad y obligaciones comunes a partir de bases concretas y no ontologías abstractas. Integralidad que busca de manera permanente e integrada la producción de dignidad y la satisfacción de las necesidades humanas.

Los derechos catalogados que están detrás de una política social de seguridad ciudadana basada en los DDHH están ya enunciados en catálogos y tratados pero requieren ser puestos en un marco comprensivo más amplio. Como señalaba Joaquín Herrera Flores:

³⁴ Ídem. Página 19.

“Os direitos humanos são uma convenção cultural que utilizamos para intruzir uma tensão entre os direitos reconocidos e as práticas sociais que buscam tanto seu reconhecimento positivado como õotra forma de reconhecimento ou otro procedimiento que garanta algo que é, ao mesmo tempo, exterior e interior a tais normas”³⁵.

ANEXO

TABLA DE POLITICAS PÚBLICAS, EJECUCION Y DERECHOS HUMANOS EN CHILE.³⁶

Ministerio o Servicio.	Política social.	Destinatario	Ejecutor.	Medio de ejecución.	DDHH relacionado.
Ministerio de Justicia.	Tramitación proyectos de ley modificatorias justicia juvenil, libertad condicional, Ministerio Público y Código Procesal Penal e integra delitos contra policías.	Tribunales.	Parlamento..	Ley.	Debido proceso. Art. 25 PSJCR Evaluación pendiente en tanto no sean leyes.
	Aumento raciones alimenticias jóvenes privados de libertad.	Jóvenes Privados de libertad	Sename.	Raciones de alimentos.	Derecho a la Salud. Art. 11 PSJCR.
	Centro de Educación y Trabajo semiabierto femenino “Talita Kum” a	34 mujeres provenientes del Centro Penitenciario Femenino de San Joaquín.	No informa.	Programa de capacitación.	Derecho a la educación y capacitación para el trabajo. Art. 12 PSJCR
Gendarmería de Chile.	Custodia de cárceles.	Reos.	Guardia de Gendarmería.	Guardia en centro carcelario.	Seguridad. Art. 1 PSJCR
	Centro de Educación y Trabajo.	Reos con requisitos.	Gendarmes.	Trabajo en talleres. Trabajo en empresas instaladas.	Derecho a la educación y capacitación para el trabajo. Art. 12 PSJCR

³⁵ HERRERA FLORES, Joaquín. A (re)invenção dos Direitos Humanos. Fundação Boiteux, Florianópolis. 2009. Página 34. En el original: “.”

³⁶ Construcción propia. Marco de DDHH considera como parámetro el Pacto de San José de Costa Rica sobre Derechos y Deberes del hombre.

	<p>Administrar centro de Medidas Alternativas.</p> <p>Administración Centros de Reinserción social.</p> <p>Departamento Post penitenciario. a) Apoyo post penitenciario: capacitación de oficio y emprendimiento. b) Programa de reinserción Laboral.</p>	<p>Reos beneficiados con medidas alternativas.</p> <p>Asistencias a reos beneficiados con medidas alternativas.</p> <p>a) Personas con penas cumplidas. b) Ex reos.</p>	<p>Gendarmes.</p> <p>Personal administrativo, profesionales.</p> <p>Personal administrativo, profesionales.</p>	<p>Trabajo administrativo y profesional.</p> <p>Trabajo administrativo y profesional.</p> <p>Trabajo administrativo y profesional</p>	<p>Derecho a la educación y capacitación para el trabajo. Art. 12 PSJCR</p> <p>Derecho al trabajo. Art. 14 PSJCR</p>
Defensoría Penal Pública.	<p>Defensa a personas detenidas.</p> <p>Defensa penal juvenil.</p> <p>Defensa penal indígena.</p> <p>Defensa penitenciaria.</p>	<p>Detenidos sin defensa particular.</p> <p>Jóvenes infractores sin defensa particular.</p> <p>Indígenas en conflicto legal.</p> <p>Reos condenados y personas privadas de libertad.</p>	<p>Defensor público o público licitado.</p>	<p>Defensa letrada ante Tribunales de Justicia.</p>	<p>Debido proceso. Art. 25 PSJCR</p>
Registro Civil.	<p>Entrega de certificados de antecedentes penales.</p>	<p>Cualquier persona natural que lo solicite para sí.</p>	<p>Oficina de Registro Civil local.</p>	<p>Certificado de antecedentes penales y de VIF</p>	<p>Derecho a la información y privacidad. Art. 5 PSJCR</p>
Servicio Médico Legal.	<p>Peritajes médico legales.</p>	<p>Detenidos o presos con lesiones corporales. O contrastación de peritajes particulares</p>	<p>Médico del SML</p>	<p>Examen médico.</p>	<p>Derecho a la Salud. Art. 11 PSJCR.</p>

	Registro Nacional de ADN	en juicio. Policías y Tribunales.	Registro CODIS.	Informe.	
Sename.	<p>Administración de centros privativos de libertad.</p> <p>Supervisión de centros semicerrado.</p> <p>Continuidad de estudios de internados.</p> <p>Programas de medio libre.</p> <p>Rehabilitación de drogas.</p> <p>Administración de centros de internación provisoria.</p> <p>Programa de reinserción.</p>	<p>Menores de 18 años condenados a penas de encierro.</p> <p>Menores de 18 años condenados a asistencia a programa semi cerrado.</p> <p>Menores de 18 años sujetos a vigilancia del Sename.</p> <p>Menores de 18 años sujetos a programas de supervisión.</p> <p>Menores de 18 años consumidores y bajo custodia de Sename.</p> <p>Menores de 18 años con orden de internación provisoria.</p> <p>Menores de 18 años sujetos a programas de supervisión.</p>	<p>Sename directamente o a través de instituciones privadas con asignación de programas licitados y supervisadas por Sename.</p>	<p>Administración de centros.</p> <p>Licitación y supervisión de programas a privados.</p> <p>Programas de estudios.</p> <p>Programas de rehabilitación propios o licitados.</p> <p>Programas de capacitación para el trabajo propios o por empresas privadas.</p>	<p>Seguridad. Art. 1 PSJCR</p> <p>Derecho a la educación y capacitación para el trabajo. Art. 12 PSJCR</p>
Ministerio de Economía.	<p>Convenio de capacitación.</p>	<p>Mujeres recluidas.</p>	<p>Fundación San Carlos de Maipo.</p>	<p>Programa de capacitación.</p>	<p>Derecho a la educación y capacitación para el trabajo. Art. 12 PSJCR</p>

Ministerio Desarrollo Social.	Programa abriendo caminos.	Niños y jóvenes hijos de padres encarcelados y familias.	Corporaciones o fundaciones privadas sin fines de lucro.	Trabajo de intervención social.	Derecho a la familia. art. 6 PSJCR
Ministerio de Educación.	Programa de formación técnica. Jardín Infantil para centro penitenciario Talca. Habilitación programa de trabajo comunitario en centros Junaeb	Mujeres penitenciaría de Santiago. Reclusos Talca. No indica.	Centro Formación Técnica la Araucana. Junji. Junaeb.	Curso de formación técnica. No indica. No indica.	Derecho a la educación y capacitación para el trabajo. Art. 12 PSJCR Deber de instrucción. Art.31 PSJCR
Ministerio del Trabajo.	Programa capacitación Jóvenes. Capacitación en Infocap. Capacitación en construcción. Programa emprender en libertad.	Adolescentes mayores de 14 años condenados bajo custodia de Sename. 50 alumnos. No se indica proceso de selección. 40 hombres, 20 mujeres localidades de Concepción, Talcahuano, Chiguayante y San Pedro. 100 mujeres reclusas en Santiago.	Sename. Infocap. Centro privado. OTEC (organismo de capacitación técnica) Universidad Santo Tomás y OTEC Universidad de Concepción. Infocap, centro privado.	Programas de formación y capacitación para el empleo definidos por programa. Transferencia de recursos de Sence, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.	Derecho a la educación y capacitación para el trabajo. Art. 12 PSJCR
Ministerio de Agricultura.	Programa de capacitación en empleo agrícola.	61 presos penal Colina 1.	No indica.	Programa de capacitación. Transferencia de recursos Sence.	Derecho a la educación y capacitación para el trabajo. Art. 12 PSJCR

Ministerio Obras Públicas.	Licitación de concesión para construcción de cárceles privadas.	Empresas privadas.	Ganador de licitación.	Licitación y contrato de obra pública licitada.	
Consejo Nacional de Cultura	Taller de fomento de lectura. Publicación de libro escrito por reclusos.	Reos región de Atacama. No indica.	Consejo Nacional de la Cultura.	Taller. Libro publicado.	Libertad de expresión. Art. 4 PSJCR Derecho a la Cultura. Art. 13 PSJCR
Sernam. Servicio Nacional de la Mujer.	Ninguno.				
Ministerio Interior. Subsecretaría de prevención del delito.	Plan Chile seguro. Estrategia Nacional de Seguridad Pública.	No indica. Se debiera entender que toda la población.	Subsecretaría	Estudios. Encuestas violencia escolar. Encuesta percepción delincriminal. Encuesta VIF. Encuesta ENUSC. Coordinación ministerios y policías. Coordinaciones políticas sectoriales.	Presunción de inocencia. Art. 26 PSJCR
Estadio Seguro.	Plan estadio seguro.	No indica.	Policías. Gobernaciones	Controles policiales. Publicidad.	Debido proceso. Art. 25 PSJCR
INDH	Informe Anual de Derechos Humanos.	Ciudadanía.	INDH	Estudios e informe.	Libertad de expresión. Art. 4 PSJCR
Municipios.	Medidas de seguridad comunal.	Ciudadanía.	Municipio.	No se indican.	

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- **CHIES, Luiz Antonio.** Prisão e Estado. A função ideológica da privação de liberdade. Educat. Pelotas. RS. Brasil.
- **HERRERA FLORES, Joaquín.** A (re)invenção dos Direitos Humanos. Fundação Boiteux, Florianópolis. 2009.
- **WACQUANT, Loïc.** *Punir os Pobres.* Editora Revan. Rio de Janeiro. 2007.
- http://www.anfup.cl/index.php/noticias/noticias-nacionales/item/259-carta_bachelet_2014
- http://www.camara.cl/pley/pley_buscar.aspx?prmBUSCAR=reforma+penal
- http://www.chilesolidario.gob.cl/abriendo_caminos/
- <http://www.cultura.gob.cl/?s=reinserci%C3%B3n>
- <http://www.derechoshumanos.udp.cl/informe-anual-2012/>
- <http://www.dpp.cl/>
- <http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/9a4c122934927b0ee2c37842994663e5.pdf>
- <http://www.gendarmeria.gob.cl/>
- <http://www.indh.cl/informe-anual-situacion-de-los-derechos-humanos-en-chile-2013>
- <http://www.junaeb.cl/archivos/313>
- <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/conocenos/mision/>
- http://www.minjusticia.gob.cl/media/2013/04/11_medidas_webspanish.pdf
- <http://www.reinsercionsocial.cl/quienes.html>
- <http://www.sename.cl/wsename/index.php>
- <https://www.google.com.br/#q=Evoluci%C3%B3n+de+la+poblaci%C3%B3n+penal+en+Chile+seg%C3%BA+n+sus+diversos+subsistemas+>
- www.cep.cl
- www.cooperativa.cl
- www.junji.gob.cl
- www.lyd.com
- www.minagri.gob.cl
- www.mineduc.cl
- www.pazciudadana.cl
- www.rn.cl/v1/component/k2/item/5982-evelyn-mathei-presento-sus-propuestas-de-seguridad-pública-con-énfasis-en-prevención-y-mano-firme
- www.sernam.cl