



REINSERCIÓN
SOCIAL

Construyamos Oportunidades



POLÍTICA PÚBLICA DE REINSERCIÓN SOCIAL 2017



Ministerio de
Justicia y
Derechos
Humanos

Subsecretaría
de Justicia

Chile
mejor

POLÍTICA PÚBLICA DE REINSERCIÓN SOCIAL

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Jaime Campos Quiroga

Ministro de Justicia y Derechos Humanos

Nicolás Mena Letelier

Subsecretario de Justicia

Material elaborado por División de Reinserción Social

Carolina Ocampo Bravo

Marcela Corvalán Letelier

Gherman Welsch Chahuán

Carolina Villagra Pincheira

Alicia Salinero Rates

Alvaro Perez D'Alencon

Mónica Pedreros Fuenzalida

Myrtha Campos Ibáñez

Raúl Schonthaler Juanicotena

Carolina Huerta Vera

Rosa Soto González

Mauricio Atenas Sequieda

Viviana Rebolledo Salazar

Carolina Condemarín Norambuena

Pedro Pinto Acuña

Felipe Cruz Huanchicay

Iván Navarro Espinoza

Paola Anzaldo Rojas

Sebastián Pérez San Martín

Diseño y diagramación

Daniela Cartagena Fernández

Esta publicación es de uso público y sus contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente citando la fuente

Santiago de Chile, enero 2018

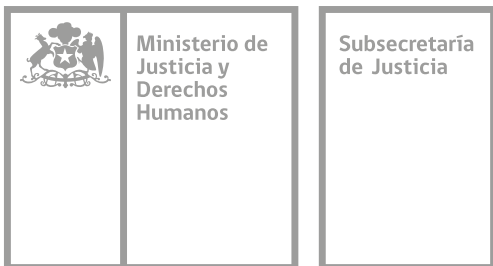
www.reinsercionsocial.cl



REINSERCIÓN
SOCIAL

Construyamos Oportunidades

POLÍTICA PÚBLICA DE REINSERCIÓN SOCIAL 2017



**Chile
mejor**

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	9
I. ANTECEDENTES	11
II. REINSERCIÓN SOCIAL	15
III. ENFOQUES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REINSERCIÓN SOCIAL	17
3.1 Una política respetuosa y que garantice los derechos humanos.....	18
3.2 Una política con mirada de género.....	19
3.3 Una política participativa: el Comité Asesor para la Reinserción Social	20
IV. ÁMBITOS DE ACCIÓN	24
4.1 Acceso a la justicia.....	26
4.2 Condiciones carcelarias.....	28
4.3 Protección de la maternidad y de niños, niñas y adolescentes	31
4.4 Monitoreo y evaluación del sistema de penas sustitutivas a la privación de la libertad	34
4.5 Oferta programática.....	36
4.5.1 Oferta especializada	36
4.5.2 Educación.....	39
4.5.3 Salud	41
4.5.4 Trabajo	44
4.5.5 Formación valórica y ciudadana	49
4.5.6 Deporte y cultura.....	51
4.6 Grupos que requieren de especial atención.....	53
4.6.1 Personas LGBTI.....	53
4.6.2 Personas Extranjeras	54
4.7 Fortalecimiento del Sistema Postpenitenciario	56
V. IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REINSERCIÓN SOCIAL	58
5.1 Gobernanza de la Política de Reinserción Social.....	59
5.2 Mecanismos de financiamiento	61
5.3 Monitoreo y evaluación.....	61
PALABRAS DE CIERRE	63



PRÓLOGO

La seguridad pública, como demanda ciudadana, debe ser abordada por el Estado no sólo a través de la prevención del delito y de su sanción, sino que especialmente desde la generación de herramientas y programas que permitan la reinserción social de las personas que han infringido la ley penal y con ello, disminuir la reincidencia delictiva.

La tendencia actual en materia de políticas públicas de seguridad ha sido la revisión constante, aunque asistemática, de la legislación penal, buscando prevenir y reprimir el delito mediante adecuaciones al proceso penal y penas cada vez más duras. Sin embargo, si ello no va acompañado de una efectiva política de reinserción social que permita disminuir la reincidencia y reintegrar a la persona condenada a la sociedad, corre el riesgo de no ser efectiva. En efecto, el compromiso debe extenderse a quienes han sido condenados/as por infracción a la ley penal, considerando que una persona que logra reinsertarse en su comunidad, es también una inversión en seguridad pública e inclusión social. Según cifras entregadas el año 2012, por la Fundación Paz Ciudadana y la Universidad Adolfo Ibáñez, 5 de cada 10 personas que salen de la cárcel, vuelven a ingresar a ella.

La Política Pública de Reinserción Social que presentamos en este documento constituye, por tanto, un elemento clave para la seguridad pública y se configura como un hito en esta materia, ya que es fruto de un trabajo mancomunado entre distintos actores, públicos y privados que, bajo una visión de largo plazo encabezada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, participan del diseño y planificación de la misma, a través del Comité Asesor para la Reinserción Social. Este Comité, creado en junio de 2017, constituye una instancia intersectorial en la que convergen actores públicos y privados, academia, ex ministros/as de la cartera, organizaciones de la sociedad civil, que ha permitido el debate y la reflexión en torno a la elaboración de una Política Pública respetuosa de los derechos humanos, con enfoque de género y participativa, que persigue el cumplimiento de una condena, pero también alcanzar la finalidad de reinsertar socialmente y de manera efectiva a las personas que han sido condenadas.

Para lograr este objetivo, es necesario que el Estado se haga cargo de esta temática dotando al sistema penitenciario de herramientas suficientes y adecuadas. En este sentido, el Plan Nacional de Derechos Humanos, impulsado por la Subsecretaría de Derechos Humanos de esta cartera de Estado, nos permite avanzar hacia una política penitenciaria que cumpla con los estándares de derechos humanos, considerando un conjunto de medidas que dignifiquen las condiciones de reclusión y entreguen mecanismos oportunos a las personas condenadas para hacer valer sus derechos.

Esta política pública se centra en la población penal adulta. En efecto, como es sabido, nuestra legislación establece una diferenciación en la determinación y aplicación de sanciones y medidas respecto de adolescentes que cometan un delito. Con la entrada en vigencia de la Ley N°20.084 sobre responsabilidad penal adolescente en el año 2007, el Estado de Chile adecuó su normativa a los estándares internacionales, al adoptar un sistema de justicia diferenciado, garantista y especializado en materia e intervención de adolescentes en conflicto con la ley, que tiene como eje central el respeto del interés superior del adolescente. Junto con ello, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet presentó al Congreso Nacional, en marzo de 2017, un proyecto de ley que crea un nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, que busca dotar al país de una institucionalidad adecuada para enfrentar esta materia. De ahí que esta propuesta se centre en el desafío de los adultos que cumplen condena.

Por último, creemos firmemente que la reinserción social de las personas infractoras de la ley penal no le corresponde sólo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y a Gendarmería de Chile, ni tampoco debe ser mirada como una política de gobierno, sino que por el contrario, la reinserción social debe proyectarse como una política de Estado, fortaleciendo aquellos programas y acciones que la evidencia nacional y comparada han demostrado son eficaces para reintegrar a las personas condenadas a la sociedad, contribuyendo de esta forma al respeto de los derechos humanos, tanto de la población en general y su ejercicio del derecho a la seguridad, como a la población penal en cuanto al derecho a reinsertarse en la sociedad.



Jaime Campos Quiroga
Ministro de Justicia y
Derechos Humanos



Nicolás Mena Letelier
Subsecretario de Justicia



Lorena Fries Monleón
Subsecretaria de Derechos Humanos

Santiago, Noviembre 2017

INTRODUCCIÓN

Favorecer la reinserción social de quienes han cometido delitos es uno de los componentes centrales de una política penitenciaria integral. El presente documento es fruto de un proceso de participación y concertación entre diversos actores, públicos y privados, que participan en el diseño, planificación e implementación de acciones y programas encaminados a la reinserción social.

Este documento, elaborado por la División de Reinserción Social del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, da a conocer la Política Pública de Reinserción Social, que constituye un avance fundamental para construir una hoja de ruta que guíe las acciones que el Estado debe desarrollar para lograr la reinserción social de todas aquellas personas que han sido condenadas.

El texto se estructura en cinco capítulos. En el primero, de Antecedentes, se da una mirada al contexto de la reinserción social y de las personas atendidas por Gendarmería y a la forma cómo la reinserción se relaciona con la seguridad pública.

El capítulo segundo, desarrolla el concepto de reinserción social, el ámbito de acción de la política y cómo a través de ésta se posibilita la reintegración efectiva de las personas que han infringido la ley.

En el capítulo tercero, se presentan los enfoques de la política, poniendo énfasis en que todas las medidas y acciones desarrolladas a su alero, deben realizarse bajo un respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas condenadas, contar con una mirada de género y ser producto de un proceso participativo entre los diversos actores involucrados.

El capítulo cuarto está dedicado al análisis y fundamentación de cada uno de los ámbitos de acción de la política, considerando el trabajo que ha desarrollado el Comité Asesor para la Reinserción Social. Esto releva lo que la evidencia ha señalado como factores que permiten y facilitan la reinserción social.

Por último, el capítulo quinto describe las condiciones que deben verificarse para que esta Política sea exitosa, siendo fundamental el contar con un sistema de gobernanza moderno, que permita la adecuada interacción entre los participantes, ya sea entidades públicas o privadas. Asimismo, se releva la importancia de establecer mecanismos de monitoreo y evaluación periódicos y considerar aquellos aspectos que requieren financiamiento, ya sea por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como de otras instituciones públicas.

I. ANTECEDENTES

En este capítulo se da una mirada al contexto de la reinserción social y de las personas atendidas por Gendarmería y a la forma cómo la reinserción se relaciona con la seguridad pública.

En las últimas décadas, la reinserción social de las personas condenadas por infracciones a la ley penal ha sido motivo de interés creciente de los sistemas de justicia penal y de quienes elaboran las políticas criminales, tanto en Chile como en el mundo. Actualmente, las estrategias de reinserción social son consideradas esenciales para el logro de los objetivos de seguridad pública, ya que se constituyen como mecanismos de prevención del delito, colaboran con la disminución de la victimización y de la reincidencia delictiva.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene dentro de sus funciones la formulación de políticas, planes y programas para el tratamiento y rehabilitación de personas condenadas. A partir del año 2016 se cuenta con la Subsecretaría de Derechos Humanos, creada mediante la Ley Nº 20.885, y cuya función es prestar asesoría y colaboración directa al Ministro de Justicia y Derechos Humanos, en el diseño y elaboración de las políticas, planes y programas relativos a la promoción y protección de los derechos humanos.

Al 9 de Noviembre de 2017, Gendarmería tiene a su cargo 140.067 personas, distribuidas en los tres sistemas de atención (cerrado, abierto y postpenitenciario)¹. De este total, el 35,5% se encuentra privado de libertad, el 43,5% cumple una pena sustitutiva bajo la supervisión de Gendarmería y el 21,1% pertenece al sistema postpenitenciario².

Por su parte, Gendarmería de Chile, organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene como misión la atención, custodia y vigilancia de las personas privadas de libertad, así como también, contribuir a la reinserción social de aquellas personas que han sido condenadas³.

En la actualidad, Gendarmería es el principal ejecutor de las acciones tendientes a lograr que las personas se inserten en la comunidad una vez cumplida su condena. Sin embargo, para el logro de este objetivo, se requiere de una política de Estado intersectorial, capaz de hacer dialogar los intereses del sistema de justicia criminal con los de la sociedad civil y los de seguridad pública.

Organismos internacionales, como Naciones Unidas, han señalado que

1 Se entiende por sistema cerrado el conjunto de procesos y procedimientos en los que participan las personas que ingresan al sistema penitenciario privadas de libertad por disposición de los tribunales competentes, ya sea por la aplicación de la medida cautelar de prisión preventiva, el cumplimiento de una pena privativa de libertad o el cumplimiento de una medida de apremio. Por su parte, el sistema abierto comprende el conjunto de procesos y procedimientos asociados al cumplimiento de una medida alternativa o pena sustitutiva a las penas privativas o restrictivas de la libertad. Finalmente, el sistema postpenitenciario es el encargado de gestionar los planes y programas de asistencia a las personas que habiendo cumplido sus condenas, requieran de apoyo para su reinserción social.

2 Boletín Estadístico Nº 62, Subdirección Técnica, Gendarmería de Chile.

3 Para mayores antecedentes del sistema penitenciario actual, datos y oferta

las acciones o estrategias exitosas en materia de reinserción social, son aquellas que abordan el fenómeno de manera integral, es decir, que “implican niveles múltiples de gobierno, coordinación a través de los diversos organismos –salud, educación, administración penitenciaria, autoridades policiales, entre otras y movilización de recursos comunitarios”⁴.

Asimismo, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) indica que las intervenciones de reintegración más exitosas son aquellas que, entre otras: reflejan las prioridades de seguridad pública de la comunidad en la que se desarrollan, comprometen a la comunidad tanto en la planificación como en la puesta en práctica de la intervención y fomentan un fuerte sentido de pertenencia comunitaria. También señala que son exitosas en la medida que son sensibles al género, se apoyan en métodos rigurosos para evaluar las necesidades y factores de riesgo de las personas privadas de libertad, comienzan tempranamente para la persona privada de la libertad y continúan durante toda la transición y estabilización en la comunidad, ofreciéndose como un esfuerzo coordinado de todos los organismos involucrados. Finalmente, consideran una fuerte cooperación entre los organismos, incluyen una estrategia bien pensada de comunicaciones y relaciones con los medios, e incorporan un sólido componente de evaluación que permite que las intervenciones evolucionen, se mejoren a sí mismas y sigan siendo responsables ante la comunidad por los resultados respecto a reducción del delito⁵.



programática consultar documento “La política de Reinserción Social en Chile: Estado actual y proyecciones”, disponible en <http://www.reinsercionsocial.cl/documentos/>.

4 Guía de la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes, Serie de Justicia Penal. ONUDD, 2013, página 18.

5 Guía de la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes, Serie de Justicia Penal. ONUDD, 2013, página 19.

II. REINSERCIÓN SOCIAL

En este capítulo se desarrolla el concepto de reinserción social, el ámbito de acción de la política y cómo a través de ésta se posibilita la reintegración efectiva de las personas que han infringido la ley.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos entiende la Reinserción Social como el proceso orientado a la plena integración a la sociedad de una persona que ha sido condenada por infracción a la ley penal.

La reinserción social es una tarea que debe incidir en la mayor cantidad de factores que hayan contribuido al involucramiento de una persona en actividades delictivas. Es por eso, que se requiere un trabajo intersectorial, atendiendo a cada uno de estos factores de manera especializada. Ello, con el objetivo de reducir la reincidencia, favorecer las conductas prosociales y promover su integración a la comunidad.

Esta labor es compleja, tal como lo señala la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), al indicar que las personas infractoras de ley tienen importantes desafíos sociales, económicos y personales, los cuales obstaculizan su integración en la sociedad. Lo anterior obedece a una multiplicidad de factores asociados a una historia de marginación social y laboral, estilos de vida vinculados al delito, consumo temprano de drogas y alcohol, entre otros⁶.

La reinserción social, asimismo, es un proceso sistemático de acciones, que se inicia con el período de cumplimiento de una condena y que continúa cuando la persona retorna a su vida en comunidad, siendo un deber del Estado el promover espacios de reintegración social y laboral, con un respeto irrestricto a los derechos humanos.

Para el fortalecimiento de la reinserción social, se requiere de un modelo que garantice prestaciones en materia de atención de salud física y mental; acceso a educación, capacitación y trabajo; a actividades de deporte, recreativas, artísticas y culturales; vinculación familiar y acceso a la información. Así también, que incorpore intervenciones psicosociales especializadas en factores criminógenos que inciden en la mantención de la conducta delictiva.

Esta Política de Reinserción Social busca establecer las orientaciones generales, pero también definir los mecanismos específicos que permitan la articulación de un sistema integral que involucre a diferentes instituciones, donde todas estén enfocadas en el logro de un mismo objetivo.

OBJETIVO DE LA POLÍTICA DE REINSERCIÓN SOCIAL

Es por lo anterior, que el Estado busca con esta política que Chile cuente con un sistema que posibilite la reintegración efectiva de personas que han cometido delitos, respetuoso de los derechos humanos, con enfoque de género y participativo.

⁶ Guía de la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes, Serie de Justicia Penal, ONUDD 2013: 11.

III. ENFOQUES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REINSERCIÓN SOCIAL

En este capítulo se presentan los enfoques de la política, poniendo énfasis en que todas las medidas y acciones desarrolladas a su alero, deben realizarse bajo un respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas condenadas, contar con una mirada de género y ser producto de un proceso participativo entre los diversos actores involucrados.

3.1 Una política respetuosa y que garantice los derechos humanos

Los derechos humanos se fundamentan en el reconocimiento de la dignidad de todas las personas y el respeto y garantía de sus derechos, sin distinción alguna. El que una persona haya sido condenada a una pena no la excluye de su dignidad y del ejercicio de derechos, a excepción de aquellos que por su condición de tal se ven limitados. Cuando se trata de personas que se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad, el Estado además debe tomar medidas especiales para evitar la vulneración de sus derechos y facilitar su ejercicio.

Chile ha suscrito un conjunto de tratados internacionales en derechos humanos. Entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷ y la Convención Americana de Derechos Humanos⁸ contienen normas específicas en base a tres ejes sobre los cuales los países deben definir sus políticas y prácticas penitenciarias:

- » Primero, establecen que toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
- » Segundo, señalan que la persona no podrá ser sometida a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- » Tercero, que las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados, esto es, su reinserción social.

Junto a estos dos tratados, existen además un conjunto de declaraciones, reglas y principios que, de manera detallada y sistemática, exponen los estándares de derechos humanos en materia de privación de la libertad. Así, destacan las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Nelson Mandela)⁹ y el Conjunto de principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas¹⁰, como los instrumentos más modernos y que de manera más completa abarcan todos los ámbitos de la privación de la libertad.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano supervisor del cumplimiento del Pacto de Derechos Civiles y Políticos por su parte, ha señalado que el trato humano y el respeto a la dignidad de una persona privada de libertad no puede depender de los recursos materiales

7 Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

8 Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia especializada interamericana sobre Derechos Humanos.

9 Aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 70/2015, 17 de diciembre de 2015.

10 Aprobadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resolución 01/08, en su 131º periodo ordinario de sesiones, 3 al 14 de marzo de 2008.

disponibles y debe aplicarse sin distinción de ningún tipo, entendiendo que quienes han sido condenados/as a alguna pena gozan de los mismos derechos que una persona libre, sin perjuicio de las restricciones inevitables en condiciones de reclusión.

Así, se refuerza la prohibición absoluta de la tortura, en tanto las condiciones de reclusión no pueden transformarse en restricciones que infrinjan los estándares internacionales de derechos humanos. De esta forma, una política de Estado que aborde el sistema penitenciario, debe estructurarse en base al respeto y garantía de los derechos fundamentales para, desde este marco, orientarse hacia la reinserción social con un enfoque de derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos, por su parte, permite concretar las obligaciones jurídicas asumidas por Chile en materia de derechos humanos, en políticas, planes y programas en materia de reinserción social, siendo sus principales ejes que en el diseño, implementación y evaluación de la política se establezcan claramente quién es el titular o sujeto de derechos y quién el responsable de respetarlos y garantizarlos, poniendo al centro a las poblaciones vulnerabilizadas y empoderándolas en la apropiación y exigibilidad de los mismos.

La Política de Reinserción Social incorpora un marco de derechos humanos como un elemento central en el diseño y ejecución de sus planes y medidas, y como un aspecto que debe ser incorporado por todas las instituciones que están involucradas en su ejecución.

Según cifras de Gendarmería de Chile, de septiembre de 2017, las mujeres representan el 11,5% del total de personas privadas de libertad. Sin embargo, al revisar su evolución entre los años 2003 y 2017 se observa que, en promedio, la población de mujeres ha aumentado un 9,7% al año, versus la población de hombres, que en promedio para el mismo periodo ha tenido un aumento de un 1,4% al año.

3.2 Una política con mirada de género

Considerando que las personas condenadas son diversas, y que el impacto de la privación de la libertad puede verse acentuado en consideración a condiciones tales como la pertenencia a una etnia, la calidad de migrante, la orientación sexual, la identidad de género, el sexo, entre otras, se han desarrollado a nivel internacional normas específicas, referidas a determinados grupos de personas, tales como las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)¹¹, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)¹² y los Principios de Yogyakarta, sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género¹³.

11 Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 65/229, de 16 de marzo de 2011.

12 Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

13 Adoptados en la reunión de especialistas realizada en Yogyakarta, Indonesia, del 6 al 9 de noviembre de 2006.

Todas estas normas exigen que el Estado genere una política de reinserción social que se adapte a la realidad de cada uno, a fin de asegurar un trato respetuoso de sus derechos humanos y garantizar el principio de igualdad y no discriminación, con el objetivo de lograr una mayor y más efectiva reinserción social.

En relación a las mujeres, la incorporación de la perspectiva de género en el contexto penitenciario mundial ha sido un proceso lento, a pesar que la privación de libertad femenina en el mundo ha experimentado un aumento sostenido¹⁴. Frente a esta situación, el sistema penal ha mostrado múltiples deficiencias en materia de infraestructura, gestión, oportunidades de educación, capacitación, trabajo, entre otros aspectos, que han dejado a las mujeres en una condición de mayor vulnerabilidad.

Junto con ello, es necesario considerar que las mujeres presentan indicadores de vulnerabilidad más elevados¹⁵, que suelen ser la única fuente de ingresos en su hogar y que están a cargo del cuidado de sus hijos. En estos contextos, el que la mujer sea privada de libertad tiene consecuencias negativas relevantes no sólo para ellas, sino que para sus familias y comunidades que las afectan más allá del período de reclusión¹⁶.

La Política de Reinserción Social incorpora un enfoque de género que es transversal y que se aplica en cada uno de los ámbitos priorizados, fomentando que esté presente en el quehacer de cada una de las instituciones que contribuyen al trabajo de la reinserción social en el país.

3.3 Una política participativa: el Comité Asesor para la Reinserción Social

Como se ha señalado, la ejecución de las penas está entregada a Gendarmería de Chile, organismo que, junto a la atención y vigilancia, tiene como finalidad contribuir a la reinserción social de las personas condenadas. En este sentido, la institución penitenciaria tiene dos objetivos: por un lado, custodiar a quienes se encuentran privados/as de libertad y, por otro, diseñar y ejecutar los programas y actividades dirigidos a la reinserción social.

14 Según cifras entregadas por la World Female Imprisonment List (World Prison Brief 2015), hay más de 700.000 mujeres privadas de libertad en el mundo. En el 80% de los sistemas penitenciarios, las mujeres representan entre un 2% y un 9% de la población penal y desde el año 2000 hasta la fecha del reporte, el número de mujeres y niñas en prisión se ha incrementado aprox. en un 50%.

15 Según datos de Gendarmería, tres de cada cuatro mujeres no completó su educación escolar (incluso un 8% no sabe leer ni escribir). Si se compara el nivel de escolaridad entre hombres y mujeres es similar, sin embargo existe un mayor porcentaje de mujeres sin instrucción respecto de los hombres (1,7% y 0,9% respectivamente).

16 WOLA, "Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina", 2016 p.7.

Uno de los desafíos que enfrenta el sistema penitenciario nacional, con miras a una reinserción social efectiva, es el fortalecimiento de su institucionalidad, mediante la formación y capacitación permanente de todo su personal -tanto civiles como uniformados-, con énfasis en el respeto a los derechos humanos y perspectiva de género; una eficiente gestión en el uso de sus recursos y el desarrollo de un trabajo conjunto y coordinado con los demás actores públicos o privados ya que, como se ha señalado, la reinserción social es una tarea compleja, que requiere de la participación y el compromiso de todos los actores.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) ha señalado que las iniciativas más exitosas para promover la reinserción social comprometen a la sociedad, tanto en la planificación como en la puesta en práctica de las intervenciones. Además, dichas iniciativas responden a un esfuerzo de todas las instituciones involucradas, apoyándose en una fuerte cooperación entre ellas.

La política plasmada en este documento, desde su origen, se ha concebido a partir de la participación, la intersectorialidad y la coordinación de actores, entendiendo que la reinserción social y la reincidencia deben ser abordadas desde una perspectiva integral.

Avanzando con el mandato presidencial de promover una política penitenciaria cuyo eje sea la reinserción social¹⁷, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos constituyó el 7 de junio de 2017 el Comité Asesor para la Reinserción Social¹⁸.

El Comité Asesor para la Reinserción Social es el mecanismo más relevante y directo para la participación de diferentes actores en las acciones desarrolladas en el marco de esta política. Para que esta labor sea traspasada a la ciudadanía, todos los documentos relevantes, incluyendo las actas de las sesiones del Comité y los informes generados por cada uno de los subcomités son publicados en la página www.reinsercionsocial.cl.

El Comité Asesor se concibe como un espacio de debate, diálogo y apoyo en la formulación de políticas, planes y programas para la reinserción social. Se trata de una instancia intersectorial y de participación público-privada, integrada por autoridades de Gobierno, servicios públicos especializados, Ex Ministros/as de Justicia, academia, organizaciones de la sociedad civil, empresas y otros actores relevantes. Esta conformación hace que se configure como un espacio inédito en Chile para la construcción de políticas públicas en la materia.

El Comité es presidido por la máxima autoridad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Cuenta con una Secretaría Ejecutiva, a cargo del Subsecretario/a de Justicia, y con una Secretaría Técnica, a cargo de la División de Reinserción Social del mismo organismo y de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile.

En virtud del principio de descentralización que debe estar presente en toda política pública, el Comité Asesor para la Reinserción Social tiene

17 Primer Plan Nacional de Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Meta 3, acción 1, p. 238, diciembre 2017.

18 Decreto Exento N° 816, del 6 de septiembre de 2016, que crea el Comité Asesor Ministerial para la Reinserción Social.

presencia en todas las regiones del país, siendo presidido por el Secretario/a Regional Ministerial de Justicia y Derechos Humanos y con la participación de la Dirección Regional de Gendarmería y todas las instituciones públicas y privadas que trabajan en reinserción en cada región. El objetivo de los Comités Regionales es desarrollar un trabajo focalizado en las necesidades propias de las personas condenadas de cada localidad.

Tanto el Comité Asesor como los Comités de cada una de las regiones del país, tienen como misión desarrollar planes de trabajo que contribuyan a alcanzar los objetivos priorizados en todos los ámbitos de acción de la Política Pública de Reinserción Social.

Instituciones y Organismos que han participado en el Comité Asesor

- » Ministerio del Interior y Seguridad Pública
- » Ministerio del Trabajo y Previsión Social
- » Ministerio de Educación
- » Ministerio de Desarrollo Social
- » Ministerio de Salud
- » Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
- » Ministerio de la Mujer y la equidad de Género
- » Ministerio del Deporte
- » Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio
- » Ex Ministros y Ministras de Justicia
- » Gendarmería de Chile
- » Poder Judicial
- » Ministerio Público
- » Defensoría Penal Pública
- » Instituto Nacional de Derechos Humanos
- » Capellanía Evangélica de Gendarmería de Chile
- » Capellanía Católica de Gendarmería de Chile
- » Servicio Nacional del Adulto Mayor
- » Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
- » Servicio Cooperación Técnica
- » ONG ENmarcha
- » Observatorio de violencia institucional en Chile
- » Universidad de Playa Ancha
- » Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, U. de Chile
- » Centro de Estudios de la Justicia, U. de Chile
- » Centro de Políticas Públicas, U. Católica
- » Instituto de Sociología, U. Católica
- » Fundación Paz Ciudadana
- » Fundación Telefónica
- » Corporación Humanas
- » Corporación Cimientos de la Cámara Chilena de la Construcción
- » Fundación San Carlos de Maipo

- » Fundación Mujer Levántate
- » Corporación Abriendo Puertas
- » Proyecto Reinserción
- » Oficina Nacional de Asuntos Religiosos de la Secretaría General de la Presidencia
- » Colegio de Abogados
- » OTIC del comercio
- » Proyecto B
- » Banco Interamericano de Desarrollo
- » Confederación de la Producción y el Comercio
- » Fondo de Solidaridad e Inversión Social
- » Red PECE
- » Municipalidad de Puente Alto
- » Municipalidad La Pintana
- » Municipalidad Estación Central
- » Municipalidad Peñalolén
- » Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)



IV. ÁMBITOS DE ACCIÓN

Este capítulo está dedicado al análisis y fundamentación de cada uno de los ámbitos de acción de la política, considerando el trabajo que ha desarrollado el Comité Asesor para la Reinserción Social.

La Organización de Estados Americanos (OEA), señala que los Estados deben cumplir con tres condiciones para implementar estrategias exitosas de reinserción social: primero, un marco jurídico que lo permita; segundo, una institucionalidad adecuada; y tercero, una política penitenciaria en rehabilitación y reinserción social que cuente con estructura física y recursos logísticos, presupuesto asignado, recursos humanos especializados y sistemas de registro de información que permitan monitorear y evaluar los resultados.

Asimismo, este organismo revisó las buenas prácticas en rehabilitación y reinserción de infractores de ley en Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, concluyendo que los programas efectivos en rehabilitación y reinserción:

- » tienen una postura teórica y metodológica frente al delito y sus causas.
- » cuentan con un adecuado diagnóstico de necesidades de su población.
- » cuentan con un sistema de priorización de necesidades de atención.
- » se enfocan en necesidades criminógenas.
- » consideran las motivaciones y particularidades de su población.
- » realizan una adecuada selección y capacitación de los equipos de trabajo.
- » desarrollan un sistema de monitoreo y evaluación.
- » proyectan la continuidad de sus acciones más allá del recinto penal.
- » consideran las especificidades culturales criminológicas de cada país¹⁹.

Siguiendo los lineamientos trazados por el derecho internacional de los derechos humanos, así como las directrices técnicas que nos entrega la evidencia comparada y nacional, hoy se presenta el desafío de consolidar las acciones e iniciativas que se han desarrollado en las últimas décadas, en una política penitenciaria orientada a la reinserción social de personas que cumplen condenas en el sistema cerrado y en la comunidad, así como también de quienes ya las cumplieron y enfrentan los desafíos de reincorporarse a la sociedad.

Teniendo presente lo anterior, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha priorizado los siguientes ámbitos de acción, considerando el trabajo que han venido desarrollado los integrantes del Comité Asesor para la Reinserción Social.

19 Reduciendo la Reincidencia Delictiva: Metodología Estandarizada para el Monitoreo y la Evaluación de Proyectos y Programas de Reintegración Social orientados a la Disminución de la Reincidencia Delictiva, Departamento de seguridad Pública, Secretaría de Seguridad Multidimensional.OEA (2015).

4.1 Acceso a la justicia

El objetivo de los derechos humanos es que ellos sean respetados y garantizados en todo momento y lugar y sin discriminación. La realidad muestra, sin embargo, que determinados grupos de personas, por diversos motivos ya sean económicos, culturales, étnicos, normativos, estado físico o mental, situación específica en la que se encuentran, entre otros, se enfrentan a barreras u obstáculos que, en la práctica, impiden el disfrute efectivo de sus derechos ante el sistema de justicia.

Tal como lo señalan las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad²⁰, la privación de la libertad puede generar dificultades para ejercitar con plenitud, ante el sistema de justicia, el resto de derechos de los que es titular la persona privada de libertad. La dependencia absoluta de la persona recluida a la autoridad penitenciaria, incluso para la satisfacción de sus necesidades más básicas, constituye una importante barrera para el acceso a la justicia.

En este contexto, resulta fundamental promover acciones destinadas a proporcionar a las personas privadas de libertad información básica sobre sus derechos, procedimientos y requisitos para su ejercicio y asistencia técnico-jurídica para su defensa, en todos los ámbitos.

Asimismo, es importante establecer mecanismos de coordinación intrainstitucionales e interinstitucionales, destinados a gestionar las interdependencias de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades, tanto públicas como privadas, que forman parte o participan en el sistema de justicia²¹.

Junto a ello, se requiere de medidas destinadas a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas privadas de libertad.

Finalmente, y tal como lo destacan las 100 Reglas de Brasilia, en las materias en que se requiera, es conveniente entregar el conocimiento y resolución de ellas a órganos especializados del sistema judicial. Por ejemplo, el control del cumplimiento de la sanción, a cargo de jueces de ejecución.

En relación a esto último, el Estado debe garantizar que las personas privadas de libertad tengan acceso a los órganos que están encargados de proteger y fomentar el ejercicio de sus derechos, que éstos resuelvan

Las 100 Reglas de Brasilia establecen, como causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico.

20 Aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, marzo de 2008.

21 Regla (39) Coordinación, 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad.



los casos bajo su conocimiento, de acuerdo con las normas que aplican a cada uno de los procesos, y que la decisión judicial sea efectivamente ejecutada por las autoridades competentes. Esto es fundamental para que se produzcan cambios reales en la situación concreta de las personas privadas de libertad²².

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, consciente de que las personas condenadas y privadas de libertad tienen obstáculos para el acceso a la justicia, se ha propuesto una serie de medidas que buscan superar la vulnerabilidad que niega a tantos su titularidad en materia de derechos.

Respecto del acceso a la justicia, la Política de Reinserción Social define el siguiente OBJETIVO:

» **Mejorar el acceso a la justicia y el resguardo de los derechos de las personas condenadas y privadas de la libertad.**

MEDIDAS		
CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
<ul style="list-style-type: none"> - Realizar un diagnóstico sobre el acceso a la justicia de las personas privadas de libertad cuando son víctimas de delito dentro de una unidad penal. - Generar recomendaciones para un efectivo acceso a la justicia de personas privadas de libertad que sean víctimas de delito. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar un plan nacional de difusión de derechos para las personas condenadas privadas de libertad. - Generar directrices que aseguren el cumplimiento de las resoluciones judiciales dictadas en casos de desconocimiento o vulneración de derechos de personas condenadas privadas de libertad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar la figura de un Juez de ejecución, especializado y con competencia exclusiva, que controle el cumplimiento de las condenas*.

*Primer Plan Nacional de Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Meta 1, acción 3, p. 232, diciembre 2017.

22 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, 2011.

4.2 Condiciones carcelarias

Un enfoque transversal de respeto a los derechos humanos genera para el Estado el deber de garantizar que la privación de la libertad no restrinja o limite el ejercicio de los otros derechos otorgados por la Constitución chilena y las leyes. Como guía en esta tarea, las Reglas Nelson Mandela establecen los estándares que rigen la forma en la cual debe ejecutarse la reclusión respecto de las condiciones carcelarias.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a la integridad personal puede verse vulnerado por las graves condiciones de reclusión en las que se mantiene a las personas. El hacinamiento genera, además, una serie de condiciones que afectan la futura reinserción social de las personas privadas de libertad, al aumentar las fricciones y los brotes de violencia al interior de las cárceles, propiciar la propagación de enfermedades, restringir y dificultar el acceso a servicios básicos y de salud y a programas de rehabilitación y constituir un factor de riesgo para la ocurrencia de incendios y otras tragedias²³.

Chile posee una tasa de encarcelamiento de 236 personas por cada 100.000 habitantes²⁴, ocupando el sexto lugar a nivel sudamericano. Dadas estas cifras, las condiciones en que se cumplen las condenas privativas de libertad son un tema de especial preocupación para el Estado, considerando que la sobrepoblación no sólo deteriora las condiciones de vida sino también dificulta la gestión de los recintos²⁵ obligando, muchas veces, a que los espacios diseñados para las actividades de reinserción social deban ser destinados a otros fines como, por ejemplo, para alojar a las personas.

En este contexto, el Estado debe, además, satisfacer las necesidades básicas, en cuanto a alojamiento, condiciones higiénicas, vestimenta, camas, alimentos, bebidas y ejercicio adecuados, asistencia espiritual, entre otros. Tomando en cuenta las condiciones carcelarias actuales, esto representa un gran desafío para el Estado chileno.

Para resguardar las condiciones penitenciarias, se deben fortalecer tanto los mecanismos internos como externos de supervisión del Estado sobre los establecimientos penitenciarios. Por ello, y sin perjuicio de la figura de un Juez de ejecución, resultan fundamentales también otros

Según datos de Gendarmería de Chile, al 31 de agosto del 2017, la tasa de ocupación promedio de los recintos penales alcanzaba el 107%. Sin embargo, esta cifra aumenta considerablemente en 15 unidades penales del país, donde se eleva por sobre un 150% o incluso un 200%, como en el C.D.P. de Tal Tal, Limache, Quillota, Talagante y en el C.P.F. de Talca.

23 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, 2011, p. 7.

24 La cifra es al 30 de septiembre de 2017, International Centre for Prison Studies. World Prison Brief, disponible en: <http://www.prisonstudies.org/country/chile>.

25 Sánchez, Mauricio; Piñol, Diego. Condiciones de vida en los centros de privación de libertad en Chile. Análisis a partir de una encuesta aplicada a seis países de Latinoamérica, Santiago, 2015, p. 42



mecanismos dirigidos a supervigilar la actividad penitenciaria y, sobre todo, a observar las condiciones en que las personas se encuentran privadas de libertad.

En relación con aquello, se releva la tramitación en el Congreso Nacional del proyecto de ley que crea el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, cuyo objetivo es la observación de las condiciones en las cuales se encuentre una persona privada de libertad, con el fin de prevenir cualquier situación que pudiere constituir tortura. A ello se suma la implementación de un nuevo procedimiento de visitas de cárceles, que nuestra legislación ordena realizar semestralmente en toda ciudad en que existan cárceles o establecimientos penales, con el objetivo de que la autoridad judicial tome conocimiento de su estado de seguridad, orden e higiene, de si las personas cumplen sus condenas y de oírles sus reclamaciones. De cada visita se levanta un acta, la cual es remitida al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para su análisis.

Durante el año 2017, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en conjunto con Gendarmería de Chile y el Poder Judicial, desarrollaron una pauta de visita, a fin de guiar a los jueces en los aspectos más relevantes que deben observar al interior de un recinto penal. A través de este sistema se podrán recopilar antecedentes valiosos para la toma de decisiones en el ámbito penitenciario, priorizando aquellos recintos que requieren de forma urgente mayores recursos y cambios, tanto en materia de infraestructura, personal, como de trato e intervención a las personas reclusas.

Finalmente, se debe avanzar hacia la construcción de cárceles que tengan en vista no sólo factores asociados a la seguridad, sino también que cuenten con espacios adecuados para la realización de actividades tendientes a la reinserción social.

Para este ámbito, la Política Pública de Reinserción Social establece el siguiente OBJETIVO:

- » **Mejorar las condiciones de habitabilidad de los recintos penales existentes en el país y fortalecer los mecanismos de supervisión de las condiciones carcelarias.**

MEDIDAS		
CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
- Implementar un sistema integrado de gestión y seguimiento de observaciones, a través de la aplicación de una pauta estandarizada para la realización de visitas de jueces y fiscales judiciales*.	- Desarrollar un diagnóstico de la situación actual de las condiciones carcelarias y elaborar un plan maestro que mejore las condiciones de habitabilidad en los establecimientos penales**.	- Ejecutar el plan maestro que adecúe los recintos penales a la demanda, los estándares internacionales y la necesidad de reinserción social de las personas condenadas.

* Primer Plan Nacional de Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Meta 1, acción 2, p. 232, diciembre 2017.

** Primer Plan Nacional de Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Meta 1, acción 1, p. 232, diciembre 2017.





4.3 Protección de la maternidad y de niños, niñas y adolescentes

La importancia que reviste para el pleno y armonioso desarrollo de los niños, niñas y adolescentes el hecho de vivir junto a sus padres o guardadores, genera la obligación de adoptar medidas de protección y resguardo que garanticen su desarrollo en un entorno familiar. Así, el Estado tiene el deber de desarrollar medidas tendientes a resguardar este vínculo y a reforzar las acciones que lo cautelen, cuando por alguna circunstancia, se produce una separación de los progenitores. Tanto la Declaración²⁶ como la Convención de los Derechos del Niño²⁷ le fijan al Estado la obligación de velar porque el niño o niña no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, salvo cuando tal separación sea necesaria en el interés superior de aquél.

Por su parte, la literatura especializada indica que los primeros años de vida del ser humano son fundamentales para el desarrollo de vínculos emocionales saludables, particularmente con sus madres, padres, y/o cuidadores primarios. En consecuencia, para proteger el adecuado desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, el Estado deberá respetar y garantizar su derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular.

Considerando que este desarrollo abarca todas las fases de crecimiento de los niños, niñas y adolescentes, es importante que desde su gestación exista una especial atención. Así, el Estado debe establecer un régimen penitenciario diferenciado, que contemple para la mujer privada de libertad medidas de salud pertinentes a su situación, adecuación de las sanciones disciplinarias, programas apropiados y servicios o dispositivos para el cuidado del niño o niña a fin de que sus madres puedan participar en las actividades de reinserción social.

El año 2005, la atención de niños y niñas que viven con sus madres en las cárceles se consolidó en el "Programa de residencias transitorias para niños y niñas que viven con sus madres privadas de libertad" a cargo del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

Durante el año 2015, el programa fue reestructurado, estableciéndose que Gendarmería de Chile debe disponer de espacios diferenciados y brindar atención especial a las mujeres privadas de libertad en la etapa gestacional y una vez que son madres. Es así como nació el "Programa de atención a mujeres embarazadas y con hijos lactantes en unidades penales" (PAMEHL), cuya ejecución y financiamiento pasaron a

26 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959.

27 Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

responsabilidad de Gendarmería. Entre los años 2015 y 2016, el programa tuvo una atención promedio de 150 personas, 100 mujeres (gestantes y madres) y 50 lactantes (niños y niñas entre 0 y 2 años de edad).

El año 2017, el programa cambió su denominación a “Programa Creciendo Juntos”, ampliando la población objetivo e incorporando el enfoque de género, con el objetivo de que tanto padres como madres privados de libertad puedan acceder a prestaciones que les permitan desarrollar y/o fortalecer una parentalidad positiva.

Durante el 2017 se incorporó el enfoque de género en 35 establecimientos penitenciarios del país. Al 31 de julio del mismo año participaron 362 personas en talleres de parentalidad, 182 hombres y 180 mujeres a nivel país.

Por otro lado, las Reglas Nelson Mandela, las Reglas de Bangkok y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, recomiendan la mantención de la relación entre la persona reclusa y su familia y, particularmente, alientan el contacto personal y directo con sus hijos e hijas, señalando que los procedimientos a los que se les someta deben ser respetuosos de su dignidad.

En este sentido, las medidas que deben adoptarse para cautelar los derechos de los niños, niñas y adolescentes adquieren especial consideración cuando la relación con sus padres o guardadores se da en un contexto de separación forzosa, debido a la privación de libertad de uno de éstos, y en donde la única manera de preservar el vínculo es a través de la visita.

Suele ocurrir que en este contexto los niños, niñas y adolescentes son invisibilizados y el contacto con sus padres enfrenta dificultades que los desalientan a seguir visitándolos. Ello ocurre, por ejemplo, con el procedimiento de revisión al cual se somete a un visitante al ingreso a un recinto de reclusión, que eventualmente puede resultar vejatorio y vulnerar la dignidad de los menores, o bien cuando la visita se realiza junto al resto de los visitantes y en un ambiente que no brinda la protección necesaria, pues los lugares son poco aptos y amigables y no satisfacen los estándares de seguridad y pertinencia que el interés superior de niños, niñas y adolescentes exigen.

Considerando lo anterior, la Política Pública de Reinserción Social debe contemplar normas y medidas que tengan presente que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos y que al tratar con ellos debe primar su interés superior.

Según datos de Gendarmería de Chile, de julio 2017, de las 41.807 personas que componen la población penal, un 70% recibía visitas, de las cuales un 7% corresponde a menores de 18 años.

En esta materia, la Política de Reinserción Social tiene los siguientes OBJETIVOS:

- » **Promover el reconocimiento y el respeto de los derechos de niños y niñas que residen junto a sus madres en unidades penales del sistema cerrado.**
- » **Reconocer y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de sus visitas a los recintos penitenciarios.**

MEDIDAS		
CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar un diagnóstico sobre la situación de los derechos de niños y niñas que residen junto a sus madres en unidades penales del sistema cerrado, identificando nudos críticos y proponiendo vías de resolución a los mismos. - Desarrollar un protocolo interinstitucional que establezca un procedimiento que cautele los derechos de niños, niñas y adolescentes que ingresan a una unidad penal para visitar a su progenitores o adultos significativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar una mesa de trabajo permanente interinstitucional a fin de establecer lineamientos administrativos y técnicos que garanticen el respeto irrestricto del interés superior de niños y niñas que residen en unidades penales del sistema cerrado junto a sus madres, así como los derechos de éstas y de mujeres embarazadas. - Incorporar buenas prácticas en el trabajo penitenciario para orientar la interacción de los funcionarios con niños, niñas y adolescentes. - Generar instancias de formación de los funcionarios penitenciarios en materias vinculadas a la normativa nacional e internacional aplicable a la infancia y adolescencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer un sistema de monitoreo y supervisión del cumplimiento de los lineamientos administrativos y técnicos que garanticen el respeto irrestricto del interés superior de niños y niñas que residen en unidades penales del sistema cerrado junto a sus madres, así como los derechos de éstas y de mujeres embarazadas. - Diseñar e implementar procedimientos que permitan supervisar y hacer seguimiento a la aplicación de la normativa de visitas de niños, niñas y adolescentes. - Modificar la infraestructura carcelaria a fin de que contemple espacios amigables y aptos para las visitas de niños, niñas y adolescentes.



4.4 Monitoreo y evaluación del sistema de penas sustitutivas a la privación de la libertad

El cumplimiento de una pena privativa de libertad, no solo importa para la persona condenada el romper vínculos comunitarios, laborales y familiares, sino que además produce un indeseado contacto criminógeno lo que, en definitiva, puede impactar negativamente en las posibilidades de reinserción de dicha persona.

En esta misma línea, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad²⁸ (Reglas de Tokio), surgen con el objeto fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, especialmente en lo que respecta a la intervención de la persona condenada, así como fomentar el sentido de responsabilidad de éstos hacia la sociedad.

Para promover la aplicación de penas no privativas de la libertad, las Reglas de Tokio contienen una serie de principios básicos, entre los cuales destacan que la selección de una medida no privativa de la libertad se basará en los criterios establecidos con respecto al tipo y gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente, los objetivos de la condena y los derechos de las víctimas (Regla 3.2) y que la autoridad judicial, que tendrá a su disposición una serie de sanciones no privativas de la libertad, al adoptar su decisión deberá tener en consideración las necesidades de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima, quien será consultada cuando corresponda. (Regla 8.1).

Es por ello que surge la necesidad de regular y fortalecer un sistema que diversifique la respuesta penal ante la comisión de un ilícito, especialmente en lo que respecta a aquellos de menor lesividad y cometidos por personas que no registran antecedentes penales, con el fin de favorecer su proceso de reinserción.

En tal sentido, y considerando los estándares internacionales, el sistema de penas sustitutivas instaurado a partir de la reforma introducida por la Ley N° 20.603 en el año 2012, es un claro esfuerzo por favorecer la reinserción social de las personas condenadas, al ampliar el catálogo de penas sustitutivas vigente desde el año 1983 e incorporar la reclusión parcial diurna o de fin de semana en el domicilio de la persona mediante un control telemático, la pena de prestación de servicio en beneficio de la comunidad y en el caso de la libertad vigilada, un plan de intervención individualizada, bajo la vigilancia y orientación permanente del delegado/a de Gendarmería de Chile.

²⁸ Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N° 45/110, de 14 de diciembre de 1990

Asimismo, la modificación del año 2012 creó la pena mixta la cual, si bien no constituye una pena sustitutiva en sí misma, su inclusión permite el reemplazo de una pena privativa de libertad por la libertad vigilada intensiva.

Con la entrada en vigencia en el año 2012 de las penas sustitutiva se produjo un aumento del total de personas que accedieron a una pena en libertad. Así, en el año 2017, el promedio de población atendida en el medio libre es de 60.462 personas, mientras que en el año 2011 era de 53.434 personas. Esto se condice, además, con la disminución de las personas privadas de libertad²⁹.

No obstante la hipótesis planteada, y a casi cinco años de su entrada en vigencia, es necesario realizar evaluaciones y estudios que permitan medir los resultados e impacto que han tenido las penas sustitutivas en el funcionamiento del sistema penitenciario, a fin de identificar sus nudos críticos y aspectos a fortalecer.

Respecto del Sistema de Penas Sustitutivas, la Política Pública de Reinserción Social ha establecido el siguiente OBJETIVO:

- » **Evaluar la implementación del Sistema de Penas Sustitutivas, su impacto en el sistema penitenciario y en el proceso de reinserción social de las personas que accedieron a una pena en libertad.**

MEDIDAS		
CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
- Establecer una mesa de trabajo entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Gendarmería de Chile, Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública y otros actores relevantes a objeto de sentar las bases para la evaluación y monitoreo del sistema de penas sustitutivas.	- Realizar estudios que permitan evaluar los resultados e impacto del sistema de penas sustitutivas. En base a los resultados de dichos estudios, sugerir modificaciones legales o reglamentarias para subsanar los nudos críticos detectados.	- Diseñar e implementar un sistema de monitoreo permanente de las penas sustitutivas que permita extraer información acerca de la utilización de este sistema y la reincidencia de las personas condenadas.

²⁹ Balance de la delincuencia en Chile 2014, Fundación Paz Ciudadana. Disponible en: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2015/08/balance-de-la-delincuencia-en-chile-fpc-17-agosto-2015.pdf>

4.5 Oferta programática

Uno de los factores fundamentales en la promoción de la reinserción social es la cobertura, calidad y pertinencia de la oferta programática destinada a entregar herramientas a las personas en diversos ámbitos considerados prioritarios, tales como educación, salud, capacitación laboral, oferta especializada de intervención psicosocial, entre otros.

4.5.1 Oferta especializada

La provisión de servicios y programas especializados en reducción de reincidencia delictiva y promoción de integración social de hombres y mujeres que han infringido la ley penal, es un aspecto clave de los sistemas de justicia criminal contemporáneos. La literatura especializada indica que los programas efectivos en rehabilitación y reinserción social tienen en común una postura teórica y metodológica frente al delito y sus causas; cuentan con un adecuado diagnóstico de las necesidades criminógenas de su población; consideran las motivaciones y particularidades de ésta; realizan una adecuada selección y capacitación de los equipos de trabajo; proyectan sus intervenciones más allá del recinto penal y/o cumplimiento de la condena; cuentan con sistemas de monitoreo y evaluación; y consideran las especificidades culturales criminológicas de cada país.

Siguiendo la evidencia internacional, durante la última década se han desarrollado esfuerzos progresivos para consolidar en Chile un modelo para la reinserción, a saber, un conjunto estructurado de acciones e intervenciones que se orientan a la reducción de la reincidencia delictiva y promueven la integración de la persona a la sociedad, una vez que ha cumplido una condena privativa de libertad o una pena sustitutiva.

El modelo para la reinserción busca garantizar tanto la entrega de prestaciones de derecho que promueven el bienestar general de la persona y que persiguen superar las brechas de exclusión social de la población penal (componente de derecho) y, aquellas dirigidas a reducir el riesgo de reincidencia al impactar directamente en los factores criminógenos asociados con el delito (componente de intervención psicosocial criminógena). Dentro del primer componente, se encuentran las prestaciones que garantizan el acceso a la salud física y mental, acceso a la educación, capacitación y trabajo, ejercicio de la libertad de culto, atención social y vinculación familiar, así como deporte, recreación y cultura. Por su parte, el componente de intervención psicosocial criminógena, incluye las acciones y programas que buscan resolver los déficits que presentan las personas condenadas y que actúan como obstáculos en su proceso de reinserción social tal como un

Este modelo de oferta especializada considera la atención de los distintos grupos de personas condenadas, cuyos elementos se organizan a partir de enfoques teóricos que orientan las acciones, la definición de los componentes bajo los cuales se establecen las prestaciones de derecho y la intervención psicosocial criminógena y la identificación de fases o etapas que estructuran las acciones dirigidas a las personas condenadas.

funcionamiento emocional y cognitivo deficiente, falta de planificación y de habilidades de autocontrol, dificultades interpersonales y de resolución de conflictos, tratamiento de adicciones, manejo de la violencia, entre otras. Las intervenciones que forman parte de la oferta especializada se traducen en la implementación de servicios que ayuden a las personas a superar estos déficits, ya sea a través de programas o derivaciones a organismos especializados³⁰.

En Chile, la población penal tiene ciertas características que son necesarias de considerar en el diseño de la oferta programática para la reinserción social, entre ellas: un porcentaje de mujeres que si bien es moderado³¹, presenta necesidades de intervención diferenciadas de la población masculina; una prevalencia de trastornos de salud mental mayor que la población general; un consumo abusivo y/o problemático de drogas más alto que la población general para determinadas sustancias; aumento de población extranjera; aumento de población imputada; un amplio rango etario así como diferencias significativas en los tipos de delitos cometidos.

Estudios nacionales realizados en la última década³², así como estudios licitados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el año 2016, han entregado sólidos diagnósticos en torno a las necesidades de mejoramiento de las fases de evaluación y planificación de la intervención en población del sistema cerrado y abierto, así como la imperiosa necesidad de disminuir las brechas de atención especializada de hombres y mujeres que cumplen condena en ambos sistemas. En relación a la evaluación y planificación de la intervención, se requiere mejorar la formación del personal uniformado y técnico-profesional en torno al modelo para la reinserción, el uso de instrumentos validados para diagnóstico criminológico, el desarrollo de juicio profesional estructurado en la toma de decisiones para la intervención, la implementación de sistemas de monitoreo y medición de resultados de las intervenciones, entre otros. Por su parte, la disminución de brechas de intervención refiere a la necesidad de aumentar el porcentaje de personas que acceden a programas especializados; incorporar programas basados en evidencia, diferenciados por género, edad, riesgo de reincidencia; aumentar la oferta en atención de salud mental y adicciones a drogas, ya sea de provisión directa o indirecta mediante servicios asociados; implementar medidas para la integración de la oferta de prestaciones de derecho y especializadas en función del cumplimiento de la pena y con miras a la fase postpenitenciaria. Uno de los temas prioritarios en el ámbito de la intervención especializada se relaciona con lograr una mayor articulación entre los ejes que componen su oferta programática (laboral, educacional, recreacional, oferta especializada, etc.) a fin de promover la integralidad en los procesos de reinserción.

30 Griffiths, Dandurand y Murdock, *The Social Reintegration of Offenders and Crimen Prevention*. National Crimen Prevention Center. Ottawa: Public Safety Canada, 2007.

31 12% en promedio entre sistema cerrado y abierto.

32 Realizados por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile y Fundación Paz Ciudadana, mayoritariamente.

Las intervenciones especializadas en los sistemas penitenciarios pueden resultar positivas tanto para la persona como para la sociedad en su conjunto. Para lograr una oferta especializada que se provea en el marco de un modelo para la reinserción, y como han señalado organismos internacionales (OEA, ONUDD, entre otros), se requiere así también: implementar sistemas de monitoreo y evaluación que permitan que los resultados sean registrados, monitoreados y evaluados tanto a través de la reducción de las tasas de reincidencia, como en el aumento de indicadores de inserción social; contar con recurso humano especializado; con infraestructura adecuada al desarrollo de actividades con la población penal y con posturas teóricas actualizadas y respetuosas de los derechos reconocidos en instrumentos nacionales e internacionales.

Sin perjuicio de que se ha avanzado significativamente en la última década, subsisten desafíos cuyo abordaje es crucial para que una política penitenciaria orientada a la reinserción social logre los objetivos de seguridad pública que se plantea.

En oferta especializada, la Política de Reinserción Social tiene por OBJETIVO:

- » **Garantizar las prestaciones de derecho y las intervenciones especializadas destinadas a disminuir los factores criminógenos que inciden en la mantención de la conducta delictiva.**

MEDIDAS		
CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar en los lineamientos y normativa técnica del sistema abierto y cerrado las definiciones conceptuales sobre modelo de intervención, prestaciones de derecho e intervenciones especializadas. - Proponer indicadores de gestión para cada uno de los componentes del modelo de intervención y de sus respectivos programas en el sistema abierto y cerrado. - Elaborar un plan de formación profesional para los equipos técnicos de Gendarmería que describa las competencias y conocimientos requeridos para trabajar con personas condenadas en el sistema abierto y cerrado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar sistemas de registro estadístico modernos en el sistema penitenciario. - Ampliar la oferta programática para población masculina y femenina del sistema abierto y cerrado, tomando en consideración el diagnóstico y mapeo de la oferta disponible a partir de los estudios realizados. - Aumentar la intersectorialidad en la prestación de servicios y oferta especializada, en particular en salud mental y adicción a drogas. - Realizar evaluaciones de resultado de los programas de intervención. - Generar capacitación continua a los profesionales de los equipos técnicos de Gendarmería del sistema abierto y cerrado según el plan de formación propuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar criterios técnicos como lineamientos para la provisión de la oferta programática que consideren la entrega de prestaciones e intervenciones especializadas a partir de las necesidades que presentan las personas condenadas. - Mejorar la calidad y pertinencia de la oferta programática según los resultados de las evaluaciones realizadas. - Realizar evaluaciones de impacto de los programas de intervención.

4.5.2 Educación

El derecho a la educación se encuentra ampliamente reconocido en diversos instrumentos internacionales, tanto generales como propios del ámbito penitenciario, donde se releva con especial énfasis. Tanto los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, como las Reglas Nelson Mandela³³, entre otros instrumentos, lo reconocen como un elemento fundamental del tratamiento de las personas condenadas³⁴.

En el contexto penitenciario, el derecho a la educación es especialmente importante. Ello, no solo porque la educación constituye un factor en sí mismo para la inclusión social, sino porque además facilita la entrega de otras herramientas, como la capacitación, favoreciendo así las posibilidades laborales en el medio libre y constituyendo el principal medio para salir de la pobreza y participar plenamente de la comunidad³⁵. Ello resulta fundamental si se considera que en el contexto penitenciario las personas cuentan con bajos niveles de escolarización.

De acuerdo a información entregada por Gendarmería de Chile, a septiembre de 2017 el 54% (15.290) de las personas condenadas y privadas de libertad accedieron a educación formal en sus distintos niveles y en el año 2016, 1.687 personas rindieron la prueba de selección universitaria (PSU).

De un total de 81 unidades penales del país, 75 cuentan con colegios en su interior. En específico, existe un total de 86 establecimientos educacionales que aseguran el acceso a la educación (algunas unidades penales cuentan con más de un colegio), de los cuales el 88% son de dependencia municipal y el 12% de corporaciones privadas, recibiendo el 100% de ellos la subvención estatal.

Esta oferta educativa es complementada con la implementación de iniciativas de fomento a la lectura a través de bibliotecas y programas de alfabetización digital. Existen actualmente 34 unidades penales con bibliotecas implementadas por la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM).

De acuerdo a un estudio presentado por Gendarmería en el año 2013, existe una disminución de un 5,1% en la reincidencia de aquellas personas que, estando privadas de libertad, recibieron educación en comparación con aquellas que no participaron del proceso educativo ³⁶.

33 Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990.

34 Véase al respecto reglas 92 y 96 de las Reglas Nelson Mandela y Principio 6 de los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos.

35 EUROsociAL, Ejecución de la pena privativa de libertad: una mirada comparada, 2015, p. 112, disponible en <http://www.dpp.cl/resources/upload/94ea454848933ba928bc545a14f3c0bb.pdf>.

36 Gendarmería de Chile (2013) Estudio de reincidencia de la población penal, un desafío para la Gestión del Sistema Penitenciario Chileno y las Políticas Públicas, disponible en http://www.gendarmeria.gob.cl/estudio_reincidencia.jsp.

Durante los últimos años se ha buscado fortalecer la política pública educativa para personas privadas de libertad. Es así como en la nueva Ley de Educación Pública, recientemente aprobada por el Congreso, se establece que los Servicios Locales de educación deben desarrollar la oferta de educación pública y velar por una adecuada cobertura del servicio educacional, teniendo en consideración el desarrollo de la oferta educacional para las personas que se encuentren privadas de libertad o en un programa de reinserción social.

Asimismo, la Dirección de Educación Pública deberá promover el mejoramiento de la calidad de la educación de aquellos recintos que atiendan a personas que se encuentren bajo cualquier régimen de privación de libertad o programa de reinserción social, reconociendo para ello su especificidad. Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y los servicios públicos que administren los establecimientos en que dichas personas se encontraren detenidas o privadas de libertad.

Más allá de que el Estado tenga la obligación de garantizar el acceso a la educación de aquellos que deseen escolarizarse, es necesario motivar a las personas infractoras de ley para que se incorporen al sistema educativo. Ello exige no solo fortalecer los establecimientos ya existentes, sino que es fundamental poner énfasis en la pertinencia y la calidad de la oferta educativa que en ellos se entrega.



Para educación, la Política de Reinserción Social busca el siguiente OBJETIVO:

» **Asegurar el acceso, calidad y pertinencia de la oferta educativa dirigida a las personas condenadas*.**

MEDIDAS		
CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la oferta educativa en todos los recintos penitenciarios del país. - Diagnosticar brechas y necesidades de las personas condenadas, para el adecuado ejercicio del derecho a la educación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la coordinación entre la oferta educacional, los planes de reinserción social desarrollados por Gendarmería y el régimen interno del establecimiento penitenciario. - Establecer mecanismos de coordinación con el Ministerio de Educación, a fin de relevar las particularidades de la educación en contextos de encierro. - Evaluar técnica y presupuestariamente la ampliación de la oferta educacional en contextos de encierro (educación técnico profesional y universitaria). 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la continuidad de los estudios de las personas atendidas por Gendarmería.

*Primer Plan Nacional de Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Meta 3, acción 2, p. 238, diciembre 2017.

4.5.3 Salud

El derecho a la salud tiene un rol muy relevante en el contexto penitenciario. Tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han señalado que el proveer la atención médica adecuada a las personas privadas de libertad es una obligación que se deriva directamente del deber del Estado de garantizar la integridad personal de éstas³⁷.

En relación al contenido y alcance del derecho a la salud, la normativa internacional lo reconoce como un derecho integral, es decir, no solo desde un punto de vista curativo, sino también desde lo preventivo. Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas señalan que el derecho a la salud es entendido como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social y que incluye una atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada, la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial, la implementación de programas de educación y promoción en salud y la prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, endémicas y de otra índole, entre otras medidas.

37 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, 2011, p.198.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el derecho a la salud incluye el acceso oportuno, aceptable y asequible a servicios de atención de salud de calidad suficiente. Para materializar este principio en el modelo de atención de salud penitenciaria actual, se ha firmado un Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Gendarmería de Chile, el Fondo Nacional de Salud y la Superintendencia de Salud a fin de que, mediante el fortalecimiento de las políticas intersectoriales en la materia, se logre el objetivo de mejorar el acceso a la red pública de salud de las personas privadas de libertad y se garantice, por parte del Estado, el ejercicio de este fundamental derecho.

Asimismo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Programa EUROsociAL, ejecutarán el proyecto "Definición del nuevo modelo de gestión de la salud penitenciaria", que busca el fortalecimiento de la salud de las personas privadas de libertad, mediante el conocimiento de la experiencia española en salud penitenciaria, en cuanto a su sistema de coordinación interinstitucional, financiamiento, instalaciones y equipo humano, educación sanitaria y especialización.

Otro aspecto de la salud penitenciaria que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha atendido con especial preocupación, es aquel vinculado a la salud mental de las personas privadas de libertad. En este sentido, cabe destacar su permanente coordinación en la Comisión Nacional de Psiquiatría Forense³⁸ y el apoyo en la creación y puesta en marcha del Dispositivo Transitorio de Salud Mental en el Centro Penitenciario Femenino de Santiago, cuya función es entregar atención especializada en salud mental a la mujeres ahí recluidas y que se ha hecho extensiva a aquellas que permanecen en calidad de imputadas en el Centro Penitenciario Femenino de San Miguel.

De esta manera, el Ministerio se encuentra aunando esfuerzos e instando por mejorar la gestión intersectorial, lo que significa abordar un ámbito que es necesario para lograr una efectiva reinserción social.

Por otro lado, para favorecer la adopción temprana de procesos de reinserción social, se ha implementado en el sistema de justicia penal el Programa de Tribunales de Tratamiento de Drogas y/o Alcohol, los cuales incorporan una metodología de trabajo dirigida a los infractores cuyos delitos están relacionados con la drogodependencia y, de esta manera, solucionar el problema que subyace al conflicto penal.

Los Tribunales de Tratamiento de Drogas y/o Alcohol no constituyen un tribunal especial ni una instancia de jueces cuya dedicación sea exclusiva, sino que un equipo de trabajo instalado en los Juzgados de

Según información de Gendarmería, la institución cuenta con 87 dispositivos de salud distribuidos a lo largo del país (85 enfermerías y dos hospitales penales, en Valparaíso y la Región Metropolitana) y entrega atención en dos líneas de trabajo: atención primaria, que se proporciona en los mismos establecimientos penales y secundaria, desplegada en los hospitales penitenciarios (atención médica de urgencia y de especialidad, odontología, laboratorio clínico y servicio de rayos y ecografía). Respecto a la red pública de salud, a septiembre de 2017, se efectuaron 16.211 salidas médicas, lo que incluye servicios de urgencia, hospitalizaciones, especialidades médicas, exámenes y tratamientos específicos.

38 Organismo colegiado de asesoría técnica creado mediante Decreto N°285 de 2012, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Garantía, de carácter multidisciplinario, compuesto por jueces, fiscales, defensores, psicólogos y trabajadores sociales los cuales, orientados por los principios de la Justicia Terapéutica, estimulan la participación del usuario en los tratamientos especializados para superar la adicción a las drogas y/o alcohol.

En el ámbito de la salud, la Política de Reinserción Social ha definido el siguiente OBJETIVO:

- » **Garantizar el acceso a las prestaciones de salud de las personas privadas de libertad, de manera oportuna y de calidad.**

MEDIDAS		
CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
<ul style="list-style-type: none"> - Diagnosticar la situación de la salud penitenciaria en Chile, mediante la ejecución del Proyecto "Definición del nuevo modelo de gestión de la salud penitenciaria", desarrollado en el marco de la relación entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y EUROsocial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar procedimientos de atención de salud en el sistema penitenciario chileno. - Entregar capacitación al personal de Gendarmería sobre los nuevos procedimientos de atención de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar un nuevo modelo de atención de salud dirigido a las personas privadas de libertad, eficiente y coordinado, aplicado a nivel nacional.



4.5.4 Trabajo

Desde la normativa y evidencia internacional, el trabajo es uno de los componentes más relevantes de las políticas públicas para la reinserción social. El acceder a un empleo permanente y a un salario justo es una de las formas más eficaces de integrarse a la sociedad, permitiendo la adopción de hábitos prosociales y competencias para la obtención de ingresos lícitos que evitan la reincidencia delictual.

Las Reglas Nelson Mandela señalan que las personas privadas de libertad deben tener la oportunidad de trabajar y participar activamente en su reeducación. El trabajo nunca tendrá carácter aflictivo y no se someterá a las personas privadas de libertad a esclavitud o servidumbre. Dentro del trabajo penitenciario, estas Reglas incluyen la necesidad de la formación en algún oficio que prepare para la vida laboral normal.

En Chile, el trabajo para personas privadas de libertad está regulado en el Decreto Supremo N° 943 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esta norma regula los distintos tipos de actividades laborales que se pueden desarrollar en una unidad penal, que van desde el aprendizaje de hábitos laborales, el emprendimiento hasta la colocación en puestos de trabajo en una empresa.

Esta normativa establece que el objetivo de la actividad laboral y de formación para el trabajo es la entrega de herramientas para la integración social y que siempre será voluntaria para la persona privada de libertad. Además, la oferta de trabajo debe tener enfoque de género, considerar el origen étnico u otra diferencia que permita la igualdad de acceso a los planes de intervención laboral.

Durante el año 2016 y de acuerdo a estadísticas de Gendarmería de Chile, 14.851 personas desarrollaron algún tipo de actividad laboral y 2.967 recibieron capacitación laboral, lo que corresponde al 50% y 10% de las personas condenadas y condenadas privadas de libertad, respectivamente. Las estadísticas de reincidencia de Gendarmería de Chile, indican que las personas que egresan de los Centros de Educación y Trabajo, presentan un porcentaje de reincidencia significativamente menor que aquellas que no han recibido este tipo de intervención, a saber, 20,8% y 39,5% de reincidencia respectivamente³⁹.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha definido, en el ámbito de esta política pública, fortalecer la calidad, pertinencia y cobertura de tres ejes: la capacitación laboral, la actividad laboral de microemprendimiento y el trabajo dependiente de las personas que están bajo la custodia de Gendarmería de Chile.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha definido tres ejes estratégicos para mejorar el componente trabajo en los procesos de reinserción: capacitación, trabajo dependiente y microemprendimiento. En cada uno de estos ejes se ejecutan iniciativas en conjunto con organismos como SENCE, FOSIS, Gendarmería y la empresa privada.

39 Gendarmería de Chile (2013) Estudio de reincidencia de la población penal, un desafío para la Gestión del Sistema Penitenciario Chileno y las Políticas Públicas, disponible en http://www.gendarmeria.gob.cl/estudio_reincidencia.jsp.

Por capacitación laboral se entiende el desarrollo de competencias laborales, las que involucran actitudes, conocimientos y destrezas necesarias para cumplir exitosamente una actividad en el mercado laboral, según estándares definidos por algún sector productivo.

Por su parte, el microemprendimiento es la actividad económica de menor escala, orientada a la producción de bienes y/o servicios, que se constituye en la fuente principal de ingresos para la persona condenada.

Finalmente, se entiende como trabajo dependiente aquella actividad intelectual o material, remunerada, que desarrolla una persona natural bajo una relación de dependencia y subordinación con otra persona natural o jurídica, y que se encuentra regulada por el Código del Trabajo.



Para abordar el ámbito de la capacitación laboral, se han trazado dos **OBJETIVOS**:

- » **Mejorar la pertinencia de la oferta de capacitación laboral en los tres sistemas de Gendarmería.**
- » **Fortalecer la calidad de las capacitaciones entregadas, mediante la mejora del desempeño de las instituciones que las implementan, incluyendo a los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y a otras entidades*.**

MEDIDAS EN CAPACITACIÓN LABORAL

CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar un diagnóstico sobre la cobertura, calidad y pertinencia de las capacitaciones laborales ofrecidas por Gendarmería de Chile. - Desarrollar orientaciones técnicas para mejorar la calidad de la capacitación laboral en los tres sistemas de Gendarmería de Chile. 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar los resultados de los programas de capacitación laboral, mediante el análisis de los procesos de gestión de los cursos, la pertinencia de las competencias técnicas y transversales y la eficacia de la colocación laboral. - Incorporar la certificación de competencias laborales de las personas privadas de libertad a través de ChileValora. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crear un registro que vincule la oferta de capacitación con la demanda del mercado laboral local, regional y nacional. - Crear un registro especial de OTEC que permita una certificación para el trabajo de personas que están bajo la custodia de Gendarmería de Chile. - Diseñar un modelo de certificación para todos los facilitadores que capaciten a personas que están bajo la custodia de Gendarmería de Chile.

*Primer Plan Nacional de Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Meta 3, acción 3, p. 238, diciembre 2017.

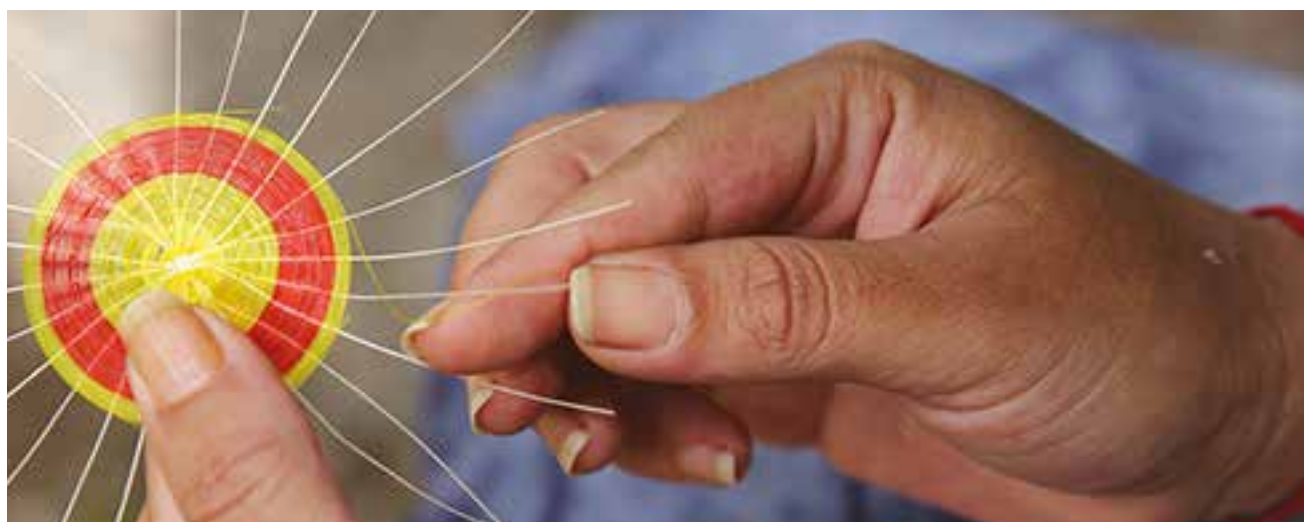


Para abordar el ámbito del trabajo dependiente, se establecen los siguientes OBJETIVOS:

- » **Promover la contratación en el sector público de personas adscritas a los programas laborales del sistema abierto y postpenitenciario de Gendarmería.**
- » **Incentivar la contratación en el sector privado de personas que se encuentren cumpliendo condena en el sistema abierto y postpenitenciario, desarrollando estrategias para mejorar la permanencia y desarrollo en el puesto de trabajo*.**

MEDIDAS EN TRABAJO DEPENDIENTE		
CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar un diagnóstico de la oferta de programas de intermediación laboral de Gendarmería y otras instituciones colaboradoras, identificando brechas y desafíos. - Desarrollar lineamientos intersectoriales con el fin de sensibilizar a los empresarios y fomentar el uso de la Bolsa Nacional de Empleo. - Difundir la ley que promueve la contratación de personas condenadas en los servicios públicos. 	<p>Diseñar un programa de coordinación intersectorial que facilite que los programas de colocación laboral de Gendarmería tengan acceso a la Bolsa Nacional de Empleo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crear y difundir una guía para la contratación de personas con antecedentes penales en empresas privadas, de acuerdo a la demanda laboral de cada una de las regiones. 	<p>Implementar una política permanente de coordinación intersectorial, que involucre a Gendarmería y al sector privado, con el fin de promover la colocación laboral y facilitar el seguimiento de las personas condenadas que se encuentren trabajando.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer un subsidio a la contratación de personas infractoras de ley para el sector privado. - Diseñar un programa especial con municipalidades para la contratación de personas condenadas que se encuentren en el sistema abierto y postpenitenciario de Gendarmería, asegurando la vinculación, empleabilidad y seguimiento. - Evaluar el impacto de los programas de empleo dependiente en los procesos de reinserción social de las personas beneficiarias.

*Primer Plan Nacional de Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Meta 3, acción 3, p. 238, diciembre 2017.



Para abordar el ámbito del microemprendimiento, se busca cumplir con el siguiente OBJETIVO:

- » **Fortalecer la oferta de programas de microemprendimiento para personas condenadas en los tres sistemas de Gendarmería de Chile.***

MEDIDAS EN MICROEMPREDIMIENTO

CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar un diagnóstico del área de microemprendimiento en los tres sistemas, identificando los nudos críticos y principales desafíos. - Capacitar sobre las nuevas políticas de emprendimiento al personal de Gendarmería que trabaja directamente en temas laborales. - Mejorar la gestión para hacer más efectivo el apoyo a las personas que elijan el microemprendimiento como opción laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> - Generar un marco institucional que permita una coordinación intersectorial permanente en el área del microemprendimiento. - Generar un circuito de apoyo y seguimiento que integre la progresividad del cumplimiento de la pena con la oferta existente de parte de las distintas entidades de apoyo al microemprendimiento (públicas y privadas). - Levantar el perfil de competencias a desarrollar en los procesos de formación y capacitación para el microemprendimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer las condiciones para la instauración de una línea programática, en los tres sistemas, de apoyo al microemprendimiento. - Generar un sistema de monitoreo continuo que permita evaluar la efectividad de las medidas tomadas, a partir de la coordinación intersectorial. - Evaluar resultados e impacto acerca de la contribución del microemprendimiento en los procesos de reinserción social.

*Primer Plan Nacional de Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Meta 3, acción 3, p. 238, diciembre 2017.



4.5.5 Formación valórica y ciudadana

En nuestro país, se asegura el ejercicio del derecho a la libertad religiosa en los establecimientos penitenciarios, a través del “Reglamento de asistencia religiosa en establecimientos penitenciarios y similares”, que incorpora la figura de las Capellanías. Actualmente, Gendarmería cuenta con la Capellanía Evangélica y la Capellanía Católica, ambas con presencia nacional.

El ejercicio de la libertad religiosa es un derecho fundamental, por lo que el Estado, en su deber constitucional de servir a la persona humana, tiene el rol de crear las condiciones que permitan la mayor realización espiritual y material posible de forma equitativa y con pertinencia cultural. En este sentido, se debe garantizar la libertad religiosa o espiritual de las personas bajo la custodia y atención de Gendarmería, facilitando el acceso de los distintos credos a los establecimientos penitenciarios.

Este derecho fundamental está reconocido por la Constitución y por distintos instrumentos internacionales, incluyendo los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, las Reglas de Bangkok y las Reglas Nelson Mandela.

En los establecimientos penitenciarios se asegura el ejercicio del derecho a la libertad religiosa a través del “Reglamento de asistencia religiosa en establecimientos penitenciarios y similares”, que incorpora las figuras de las Capellanías. Actualmente, Gendarmería cuenta con la Capellanía Católica y la Capellanía Evangélica, ambas con presencia nacional. Además de realizar actividades propias del culto, las Capellanías efectúan acciones en otros ámbitos como el laboral, capacitación y/o formación laboral, educación, deporte y cultura, con el objetivo de contribuir en el proceso de reinserción social de las personas. Así, es necesario que estas acciones se adecúen a los lineamientos y normas técnicas dictadas por la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile para, de esta forma, incorporarla a la oferta programática con la que cuenta el recinto penal.

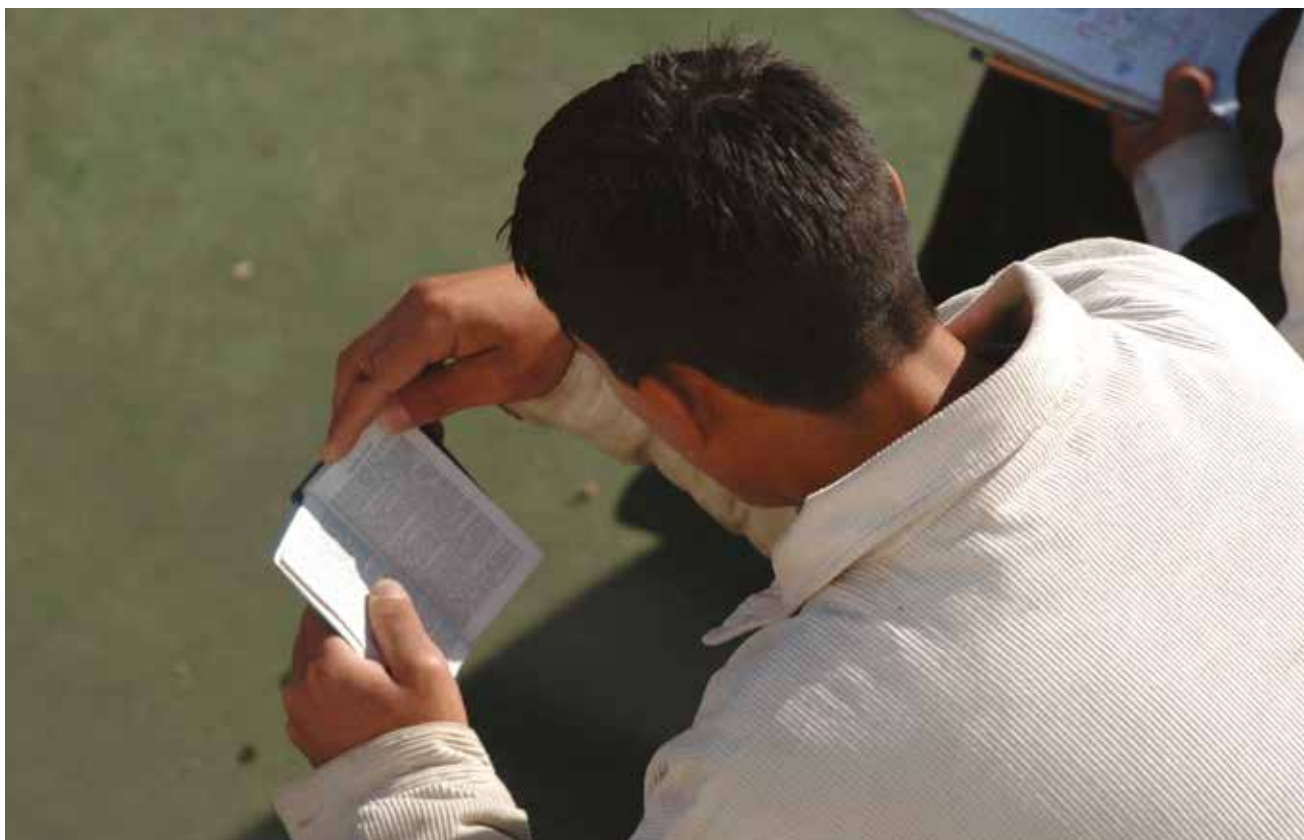
En la misma línea y con la finalidad de incentivar la reflexión y facilitar una mejor comprensión de la realidad social, es necesario fortalecer la formación ciudadana de las personas privadas de libertad, mediante la entrega de conocimientos básicos de la vida republicana y de qué se entiende por democracia, Estado de derecho, gobierno y sus instituciones, con especial énfasis en sus derechos y deberes, a fin de promover una participación ciudadana informada, crítica y constructiva, orientada a una convivencia pacífica y a garantizar el ejercicio de sus derechos.

Para este eje se definieron los siguientes OBJETIVOS:

- » **Fortalecer y asegurar el ejercicio del derecho a la libertad religiosa y espiritual y con pertinencia cultural, mediante la actualización de la normativa sobre la materia.**
- » **Brindar las condiciones para el adecuado ejercicio de la ciudadanía y de los derechos que ésta otorga, promoviendo la participación de las personas privadas de libertad en el quehacer del Estado.**

MEDIDAS		
CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
<ul style="list-style-type: none"> - Realizar un diagnóstico sobre las instancias actuales que promueven el ejercicio de la libertad religiosa y la formación ciudadana. - Adecuar el Decreto N° 703 que regula la asistencia religiosa en establecimientos penitenciarios y similares a los estándares internacionales vigentes. - Diseñar el Plan de Capacitación en Ciudadanía, Derechos y Deberes para personas privadas de libertad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecutar el Plan de Capacitación en Ciudadanía, Derechos y Deberes para personas privadas de libertad. - Diseñar y costear el anteproyecto de Ley que facilite el ejercicio del derecho a sufragio de las personas privadas de libertad. - Diagnóstico de la oferta programática de las Capellanías. - Recomendaciones técnicas a la oferta programática de las Capellanías, de acuerdo a los lineamientos técnicos Institucionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instalar los mecanismos adecuados para el ejercicio del derecho a sufragio de las personas privadas de libertad*.

*Primer Plan Nacional de Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Meta 1, acción 4, p. 232, diciembre 2017.



4.5.6 Deporte y cultura

La actividad física, el deporte y la cultura son un derecho para todas las personas. A nivel internacional, la Unesco, a través de la Carta del Deporte, destaca que su oferta es esencial como catalizador de la paz y el desarrollo, en su potencial de promoción de valores⁴⁰. Es por ello que, en el contexto penitenciario, las Reglas Nelson Mandela establecen que en todos los establecimientos penitenciarios se deben organizar actividades recreativas y culturales que favorezcan el bienestar físico y mental de las personas privadas de libertad.

En Chile existen políticas que están orientadas especialmente a promover el deporte y la cultura. La Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025 destaca que la actividad física y el deporte son derechos humanos, ya que son parte esencial de la formación integral de las personas y debe garantizarse a todas ellas.

Según datos de Gendarmería, hasta septiembre de 2017, 7.128 personas habían realizado actividades deportivas, en modalidad formativa o recreativa. De ellas, 1.025 son mujeres y 6.103 hombres. En los talleres artísticos - teatro, música, pintura, folclore- la participaron asciende a 1.588 personas a lo largo de todo el país, 307 mujeres y 1.281 hombres.

Respecto de la promoción de la cultura en nuestro país, la Política Nacional de Cultura 2017-2022 la concibe como un derecho, que debe ser garantizado por el Estado en todas sus dimensiones, asegurando el acceso de la comunidad a la vida artística y cultural, sin exclusiones⁴¹.

En el marco de dichas políticas, Gendarmería de Chile implementa el programa Deporte, Recreación, Arte y Cultura (DRAC) que entrega una oferta que incluye talleres, actividades artísticas y deportivas. El objetivo es que los intereses deportivos y culturales persistan en el retorno a la comunidad y actúen como un espacio de protección en el medio libre⁴², favoreciendo la reinserción social. Para cumplir con este objetivo, sin embargo, faltan recursos e infraestructura para que toda la población penitenciaria tenga acceso a actividades de esta naturaleza.

40 UNESCO. Carta Internacional de la Educación Física, la Actividad Física y el Deporte, 2015.

41 Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de Chile. Política Nacional 2017-2022.

42 Gendarmería de Chile. Orientaciones Técnicas, 2017.

En términos de Deporte y Cultura, la Política Pública de Reinserción Social ha establecido los siguientes OBJETIVOS:

- » **Promover el acceso y la participación en actividades recreativas, deportivas y culturales de las personas privadas de libertad.**
- » **Fortalecer la oferta actual de actividades recreativas, deportivas y culturales para las personas privadas de libertad a través del fomento de la colaboración público-privada.**

MEDIDAS

CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
<p>- Realizar un diagnóstico de coberturas y brechas de la oferta de actividades y talleres recreativos, deportivos y culturales en los establecimientos penitenciarios de régimen cerrado.</p>	<p>- Establecer mecanismos de coordinación con el Ministerio del Deporte, el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, otros organismos públicos y privados, gobiernos locales y otras entidades, para fortalecer la oferta de actividades recreativas, deportivas y culturales para las personas privadas de libertad.</p> <p>- Evaluar técnica y presupuestariamente la ampliación de actividades y talleres recreativos, deportivos y culturales en contexto penitenciario.</p>	<p>- Aumentar la oferta recreativa, deportiva y artística en todos los recintos penitenciarios del país.</p>





4.6 Grupos que requieren de especial atención.

4.6.1 Personas LGBTI

La situación de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI), privadas de libertad, es una preocupación a nivel internacional. Por tratarse de un grupo de personas históricamente discriminadas en la sociedad, se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad en contextos de detención y encierro⁴³.

Los principales problemas que se presentan durante la privación de la libertad son la violencia -incluyendo la violencia verbal, física y sexual- la discriminación en el acceso a visitas íntimas y la segregación en colectivos especiales generando, en muchos casos, condiciones de reclusión inferiores a las del resto de la población penal⁴⁴.

En tal sentido, resulta necesario avanzar en el otorgamiento de un trato digno y sin discriminación ni exclusión para la población LGBTI privada de libertad, respetando sus derechos y adaptando los protocolos de seguridad, a fin de proteger su integridad y respetar su dignidad.

43 Situación de personas LGBTI privadas de libertad en América Latina. Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015.

44 Situación de personas LGBTI privadas de libertad en América Latina. Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015.

En el marco de esta política, se establece el siguiente OBJETIVO para el abordaje de la población LGBTI:

- » **Fortalecer el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de las personas LGBTI privadas de libertad.**

MEDIDAS		
CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
- Realizar un diagnóstico sobre las condiciones de reclusión y el trato dispensado a las personas LGBTI privadas de libertad.*	- Elaborar lineamientos y recomendaciones para el respeto de los derechos de las personas LGBTI privadas de libertad.	- Implementar acciones que tengan incidencia en la cultura organizacional de Gendarmería en relación con la población LGBTI privada de libertad.

*Primer Plan Nacional de Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Meta 2, acción 5, p. 234, diciembre 2017.

4.6.2 Personas Extranjeras

Si bien el número de personas extranjeras reclusas en el sistema penitenciario chileno ha aumentado en los últimos cinco años, éstas representan un 4% del total de personas condenadas. De acuerdo a estadísticas de Gendarmería, a noviembre de 2017, de un total de 27.608 personas condenadas, 1.130 correspondía a personas extranjeras, de las cuales 167 son mujeres y 930 hombres.

El aumento que ha experimentado la cantidad de personas extranjeras privadas de libertad, que va de la mano con el aumento de la población inmigrante en Chile, evidencia la necesidad de contar con una política pública que aborde sus características y requerimientos de conformidad a los estándares internacionales, de manera de evitar vulneraciones a sus derechos.

Las Reglas Nelson Mandela señalan que se deben reducir al mínimo los efectos adversos de la reclusión, velando por el mantenimiento de las relaciones entre la persona condenada y su familia y, en la medida que sea posible, las personas condenadas deben permanecer en establecimientos penitenciarios cercanos a su hogar o a su lugar de reinserción social.



En este contexto, surge el traslado de personas condenadas, institución de carácter humanitario, que hace suya la situación de vulnerabilidad de las personas extranjeras, y que persigue hacer efectiva su reinserción social, en un ambiente que le es propio y con apoyo de su entorno familiar. En esta institución, ligada a la cooperación internacional, una persona extranjera condenada en un país que no es el suyo puede presentar una solicitud para regresar a su país de origen a continuar con el cumplimiento de la pena. El traslado se produce si la persona cumple con los requisitos y condiciones que los respectivos tratados contemplan y si los Estados que son parte de la solicitud acuerdan aprobarla.

En este contexto, Chile ha ratificado seis tratados sobre Traslado de Personas Condenadas⁴⁵ y en todos ellos el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es el órgano encargado de tramitar las solicitudes que se reciban, tanto de chilenos condenados en otro país como de extranjeros condenados al interior de los límites chilenos.

Durante el año 2017 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha desarrollado un plan de difusión sobre Traslado de Personas Condenadas y para ello se han realizado charlas informativas a las personas extranjeras recluidas en las unidades penales de las tres primeras regiones del país (Arica y Parinacota, Tarapacá y Atacama) además de las regiones de Valparaíso y Metropolitana, donde se concentra el mayor porcentaje de extranjeros. Aproximadamente, 1.500 personas han asistido a estas charlas, que han contado con la presencia de profesionales de la Defensoría Penal Pública y en las que se han entregado cartillas informativas según la nacionalidad de la persona privada de libertad.

A pesar de lo anterior, quedan importantes desafíos en la materia, todos asociados a la capacidad que tiene el sistema penitenciario chileno de responder al creciente número de extranjeros y su situación en términos de la lejanía respecto de su país de origen.

Como parte de esta política, se ha delineado el siguiente OBJETIVO para este eje:

» **Fortalecer el reconocimiento y respeto de los derechos de las personas extranjeras condenadas en Chile.**

MEDIDAS		
CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
- Fortalecer los planes de difusión de derechos de las personas extranjeras en el contexto penitenciario chileno.	- Fortalecer la coordinación con representantes diplomáticos y consulares.	- Suscribir tratados internacionales que en el ámbito de la cooperación contemplen la promoción y protección de los derechos de las personas extranjeras privadas de libertad.

45 Convenio de Estrasburgo sobre Traslado de Personas Condenadas, de 1983; Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero, de 1993; Tratado con Brasil sobre Transferencia de Presos Condenados, de 1998; Tratado con Bolivia sobre Transferencia de Personas Condenadas, de 2001; Tratado con Argentina sobre Traslado de Nacionales Condenados y Cumplimiento de Sentencias Penales, de 2002; Tratado sobre Traslado de Personas Condenadas entre la República de Chile y la República del Perú, de 2010.

4.7 Fortalecimiento del Sistema Postpenitenciario

Tal como lo señalan las Reglas Nelson Mandela, el deber de la sociedad no termina con la puesta en libertad de la persona condenada. Por consiguiente, se debe contar con los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar a la persona que ha cumplido su condena una ayuda postpenitenciaria eficaz, que contribuya a disminuir los prejuicios contra ella y le permita reinsertarse en la sociedad.

Un apoyo postpenitenciario, ya sea por el gobierno central o por otros organismos públicos y privados, es fundamental en este proceso de integración ya que se ha demostrado que las prestaciones postpenitenciarias contribuyen en la reducción de la reincidencia en conjunto con los programas que se ejecutan durante el cumplimiento de una condena.

Asimismo, la evidencia internacional coincide en dos factores asociados al desistimiento del delito y al cambio de la identidad delictual, tanto en hombres como en mujeres: el trabajo y un entorno pro social. Pero la búsqueda de un trabajo lícito para las personas que han cumplido su condena se dificulta si presentan un certificado de antecedentes penales con anotaciones.

En Chile, existen varias normas dispersas y de distinta jerarquía legal que establecen la omisión y eliminación de antecedentes penales. Sin embargo, algunas de ellas contemplan requisitos que no facilitan el acceso a este proceso, que en un alto porcentaje está motivado por el deseo de las personas de insertarse en el mundo laboral. Así, un estudio demostró que para los usuarios/as del D.L. N° 409 de 1932, la principal motivación para eliminar sus antecedentes penales está relacionada con la optimización de sus escasas posibilidades laborales⁴⁶.

Si bien la atención a personas que han cumplido condena ha mostrado ciertos avances en el último tiempo, relacionados con la instalación de nuevas estructuras que organizan las acciones y posibilitan un mejor funcionamiento, el Estado aún tiene desafíos al respecto, principalmente en dos ejes: a) la progresividad en la ejecución de las penas, esto es, contar con un sistema de cumplimiento que potencie la salida de las personas privadas de libertad en distintas etapas, minimizando de este modo el tiempo de encarcelamiento y promoviendo un acercamiento gradual a la comunidad y b) aumentar la cobertura y oferta programática para las personas que se encuentran en etapa postpenitenciaria.

El año 2017 la oferta de programas alcanzó sólo a un 5% de la población total que abarca el sistema postpenitenciario y aún no se cuenta con Centros de Apoyo a la Integración Social (C.A.I.S) en todo Chile, quedando pendiente la región de Atacama.

46 Martínez Mercado, Fernando, *Asistencia Postpenitenciaria en Chile* (2008) p. 165.



En el marco de la Política de Reinserción Social se establecen dos OBJETIVOS en esta área:

- » **Fortalecer el proceso progresivo de tránsito de las personas condenadas, desde la unidad penal hacia la comunidad.**
- » **Mejorar el sistema de eliminación de antecedentes penales.**

MEDIDAS		
CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
<ul style="list-style-type: none"> - Generar un diagnóstico sobre la situación actual de las iniciativas postpenitenciarias. - Desarrollar lineamientos técnicos y administrativos para fomentar el apoyo a las personas privadas de libertad en el proceso de tránsito desde el sistema cerrado hacia la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instalar un modelo de gestión comunal, en base a los resultados del Proyecto "Volver a empezar", del gobierno regional de la Región Metropolitana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar un nuevo sistema de eliminación de antecedentes penales, que permita mejorar el acceso al mundo laboral.

V. IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REINSERCIÓN SOCIAL

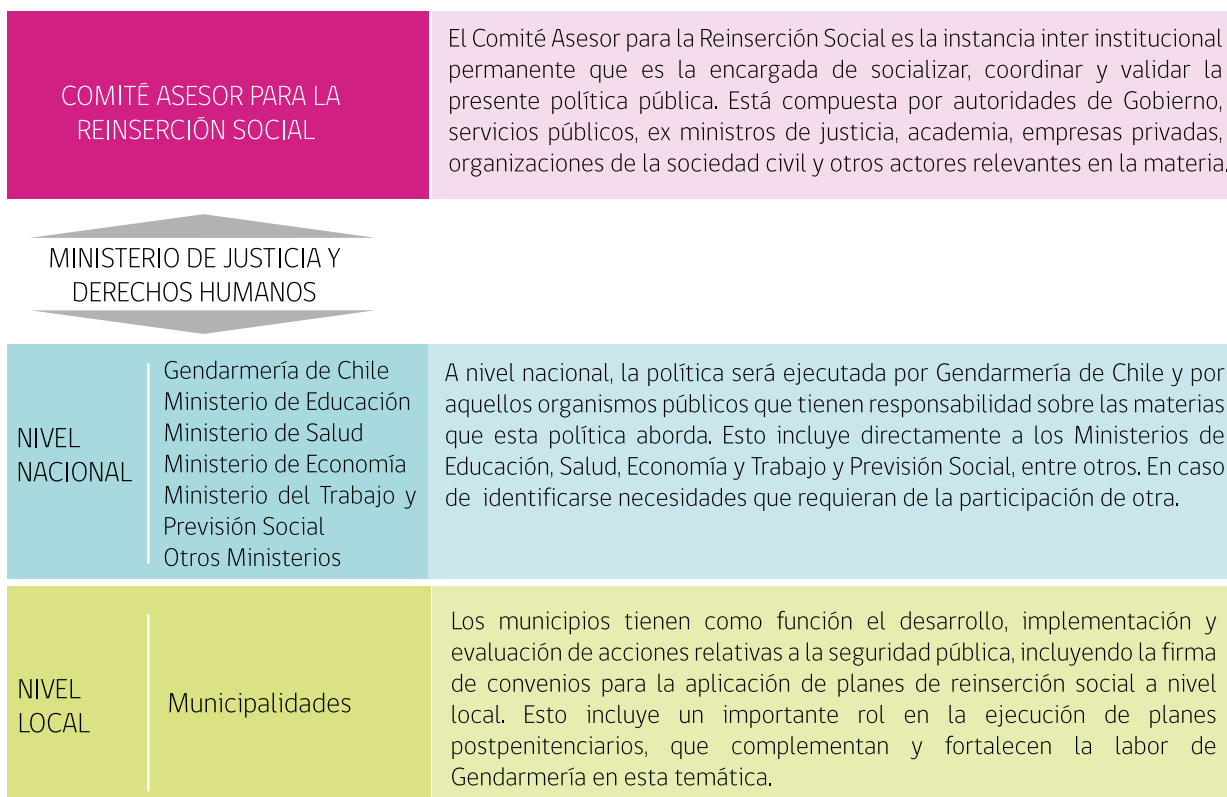
En este capítulo se hace mención al sistema de gobernanza de la Política de Reinserción Social, sus mecanismos de financiamiento, monitoreo y evaluación.

Para alcanzar los objetivos y medidas planteadas en cada uno de los ámbitos de acción priorizados y garantizar que esta política sea respetuosa de los derechos humanos, con enfoque de género y participativa, se requiere de un sistema de gobernanza acorde a la intersectorialidad de la Reinserción Social, mecanismos de financiamiento adecuados y sistemas de monitoreo y evaluación sistemáticos y periódicos.

5.1 Gobernanza de la Política de Reinserción Social

Según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007), la gobernanza se entiende como la forma de gobernar que permite entregar una mayor capacidad de decisión e influencia a los actores que no forman parte del Estado. En su sentido amplio, involucra el dominio del Estado, que incluye instituciones políticas y de gobierno, el dominio de las organizaciones de la sociedad civil y el dominio del sector privado. Así, la gobernanza trasciende al Estado e incluye a la sociedad en su conjunto y será democrática cuando se articule con los intereses de los ciudadanos, fomentando el ejercicio de sus derechos y deberes.

En el diseño de un sistema de gobernanza se debe definir, en primera instancia, una estructura clara, mecanismos de coordinación, desarrollar diagnósticos sobre la temática o población objetivo y generar un marco jurídico que lo sustente. Por otro lado, se debe planificar e implementar las acciones desde el principio de la transparencia, generando mecanismos de



monitoreo y evaluación que permitan dar cuenta sobre el cumplimiento de los objetivos en relación a los recursos invertidos. Finalmente, debe ser un sistema que esté abierto a la participación ciudadana, preocupándose de comunicar y difundir los resultados de las políticas que el sistema de gobernanza desarrolle.

En esta política, los procesos de gobernanza deben ser inclusivos, transparentes, democráticos y transversales, para responder a la necesidad de generar mecanismos integrales que aborden la reinserción social.

Considerando que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene dentro de sus funciones la formulación de políticas, planes y programas para el tratamiento y rehabilitación de personas condenadas, que contribuyen a prevenir el delito, este organismo es quien coordina el diseño, ejecución y evaluación de las acciones que se enmarcan en esta política.

Con el fin de comunicar y hacer partícipe a la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de esta política pública, es que se van a fortalecer instancias concretas, como consultas ciudadanas, cuentas públicas participativas, publicaciones periódicas, entre otras, donde diferentes sectores de la sociedad civil e instituciones públicas y privadas podrán tener conocimiento de las acciones que los organismos involucrados realicen en el marco de esta política pública.

Un aspecto fundamental para la posterior evaluación de las acciones que se desarrollen en el marco de esta política, es el adecuado registro y sistematización, con el fin de generar aprendizajes e ir orientando su ejecución hacia la mejora continua que permita lograr más y mejores resultados para la reinserción social. Esta labor se realizará a partir de informes anuales que desarrollará el Comité Asesor.

Mecanismos de Accountability⁴⁷

Esta Política Pública de Reinserción Social aspira a contar con mecanismos de control que van más allá de una rendición de cuentas, donde una autoridad da lectura a los logros de su gestión.

Es por ello, que incorporará mecanismos de accountability, que no se agotan en la entrega de cuentas de ejecución presupuestaria, pues exceden la mirada economicista ya que abarcan también el logro de objetivos de política pública, la entrega constante y transparente de datos, mecanismos de control recíproco con otras instituciones, las cartas de derechos y deberes de usuarios en diversos ámbitos, las formas de retroalimentación desde los usuarios/as, etc.

47 En el idioma español no tenemos una palabra que exprese lo que, en estricto rigor, significa Accountability. La aproximación más cercana es "Rendición de Cuentas" (Antunez, 2005); sin embargo, no se agota en este mecanismo.

5.2 Mecanismos de financiamiento

Para diseñar e implementar todas las medidas y conseguir los objetivos que se ha trazado la política de reinserción social, es necesaria una estructura de financiamiento multisectorial, considerando que es responsabilidad de todos tomar un rol activo en la Reinserción Social de las personas condenadas.

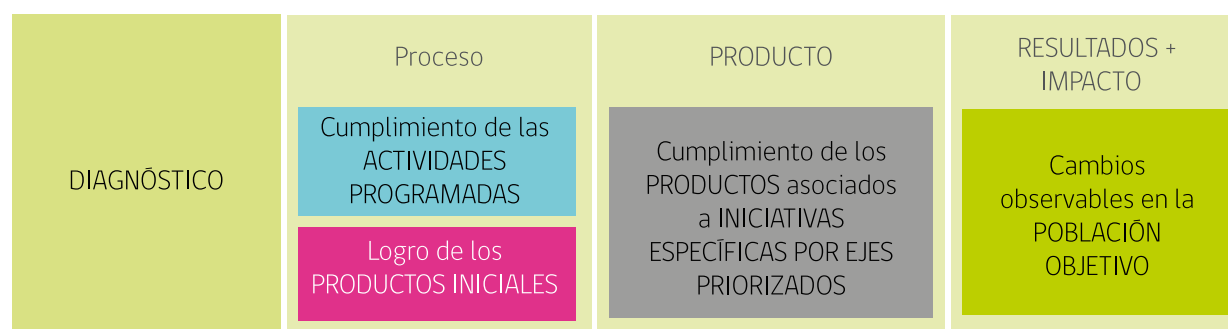
Para la definición de los modos y montos asociados al financiamiento se requiere de la formulación de los proyectos que materializarán la implementación de las medidas. Así, fruto del diagnóstico de los ámbitos priorizados, se identificarán una serie de elementos que deben ser analizados y considerados al momento de cuantificar el presupuesto; así como también, determinar qué organismo se hará responsable de su financiamiento.

Bajo la estructura de definición del sistema de financiamiento anterior, y considerando que éste avanza hacia la multisectorialidad en la inversión de los recursos, es necesario relevar el importante rol coordinador del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que los recursos lleguen a tiempo, de manera suficiente y sean ejecutados de forma eficiente, dando sustentabilidad a la implementación de la presente política.

5.3 Monitoreo y evaluación

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos pretende no sólo ejecutar acciones que promuevan la reinserción social, sino que también monitorearlas y hacerles seguimiento de tal manera que produzcan aprendizajes que permitan orientar de mejor manera las acciones hacia el logro de los objetivos e implementar cambios cuando es necesario.

Para poder monitorear y evaluar es necesario contar con diseños



de iniciativas que comprendan claramente cuáles son sus objetivos y metodología de intervención. En este sentido, cada uno de los ámbitos presentados incorporan el monitoreo y evaluación desde el comienzo, es decir, cuentan con sistemas de registro y almacenamiento de la información. Esto permitirá que los datos que se generen sean confiables y válidos.

La información disponible se debe aplicar en cada uno de los ámbitos que aborda esta política al momento que diseñe sus intervenciones. Como primer paso es fundamental el desarrollo de diagnósticos que definan la problemática que abordan, entreguen insumos para el diseño y ejecución de iniciativas y para la elaboración de indicadores que midan el progreso en cada una de las líneas de trabajo.

A partir de estos indicadores se elaborarán evaluaciones orientadas a conocer si las medidas tomadas en cada uno de los ámbitos se acercan al objetivo central de la política. Estas evaluaciones también son un insumo importante para el análisis crítico de las iniciativas, determinando, a partir de evidencia sistemática, cuáles son los espacios de mejora y los cambios necesarios para lograr estos ajustes. Lo anterior, a su vez, facilita los procesos de rendición de cuentas de las instituciones que están comprometidas con la reinserción social.

PALABRAS DE CIERRE

Con el lanzamiento de esta Política, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cumple con uno de sus objetivos principales: promover y generar la política pública en materia de reinserción social, en un estricto marco de respeto a los derechos humanos. Como se describe a lo largo del documento, esta política, con base en tres enfoques fundamentales, recoge la evidencia comparada respecto a qué planes y programas son eficaces para disminuir la reincidencia y reintegrar a las personas condenadas a la sociedad.

La generación de una política participativa, con inclusión del enfoque de género y en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, es un avance, pero a la vez un desafío que supera el abordaje por parte de Gendarmería de Chile y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Se requiere el involucramiento de entes públicos y privados como lo demuestra el trabajo que ha desarrollado el Comité Asesor para la Reinserción Social durante el segundo semestre de este año, al vincular a todos los actores interesados en la reinserción social para discutir, dialogar y planificar acciones y programas tendientes a fortalecer el proceso de reinserción social.

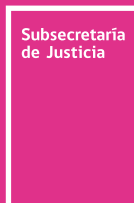
La reinserción, como un instrumento para reducir la delincuencia y fortalecer la seguridad pública debe ser mirada como una política de Estado de largo plazo. No debe olvidarse que la inversión en infraestructura o la modificación de normas penales deben considerar como fin último la reintegración de las personas condenadas.

Asimismo y dado que la política pública presentada en este documento es una política de Estado, que trasciende los gobiernos, la propuesta es que sea revisada con periodicidad a fin de analizar el proceso de implementación, sus posibles dificultades e incorporar las temáticas emergentes relevantes en materia de reinserción social.

Esta política es una invitación a sostener en el tiempo un trabajo conjunto y colaborativo, para llevar adelante las acciones, planes y programas que garanticen los objetivos planteados.

Instituciones participantes del Comité Asesor para la Reinserción Social

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos | Gendarmería de Chile |
Ministerio del Interior y Seguridad Pública | Ministerio del Trabajo y
Previsión Social | Ministerio de Educación | Ministerio de Desarrollo Social |
Ministerio de Salud | Ministerio de Economía, Fomento y Turismo |
Ministerio de la Mujer y la equidad de Género | Ministerio del Deporte |
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio | Ex Ministros y
Ministras de Justicia | Poder Judicial | Ministerio Público | Defensoría Penal
Pública | Instituto Nacional de Derechos Humanos | Capellanía Evangélica
de Gendarmería de Chile | Capellanía Católica de Gendarmería de Chile |
Servicio Nacional del Adulto Mayor | Servicio Nacional de Capacitación y
Empleo | Servicio Cooperación Técnica | ONG ENmarcha | Observatorio de
violencia institucional en Chile | Universidad de Playa Ancha | Centro de
Estudios en Seguridad Ciudadana, U. de Chile | Centro de Estudios de la
Justicia, U. de Chile | Centro de Políticas Públicas, U. Católica |
Instituto de Sociología U. Católica | Fundación Paz Ciudadana |
Fundación Telefónica | Corporación Humanas | Corporación Cimientos de la
Cámara Chilena de la Construcción | Fundación San Carlos de Maipo |
Fundación Mujer Levántate | Corporación Abriendo Puertas | Proyecto
Reinserción | Oficina Nacional de Asuntos Religiosos de la Secretaría
General de la Presidencia | Colegio de Abogados | OTIC del comercio |
Proyecto B | Banco Interamericano de Desarrollo | Confederación de la
Producción y el Comercio | FOSIS | Red PECE | Municipalidad de Puente
Alto | Municipalidad La Pintana | Municipalidad Estación Central |
Municipalidad Peñalolén | Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)



**Chile
mejor**