

# Reinserción social efectiva

## Un desafío pendiente para nuestro país

Presentación ante Honorable  
Cámara de Diputados y Diputadas  
Profesor Guillermo Sanhueza  
[guillermo.sanhueza@uchile.cl](mailto:guillermo.sanhueza@uchile.cl)  
19 Abril 2021

4/19/2021



# Preámbulo: fallas sistémicas

Inspirado en: Fondef ID ID17I10033 IR: Teresa Matus  
y en aportes del Centro Sistemas Públicos U-. Chile

- Inexistencia de "trayectoria": Ámbar pasó por muchos programas a lo largo de su vida. Al no existir sistemas de información robustos ni mecanismos de coordinación entre los programas, cada intervención "partía de cero"
- Inexistencia de vínculos entre programas: Ningún programa de Sename resuelve la dependencia económica de los niños y niñas. Los programas se enfocan en una dimensión específica (simplificando: la reparación del maltrato), pero ignoran las demás (apoyo social, salud, educación y protección de derechos)
- Inexistencia de sistemas que "escucharan" a Ámbar: ella levantó muchas alertas, que no fueron escuchadas
- Colapso del sistema: tanto el sistema judicial como la red de programas están saturados. Esto dejaba poco espacio a que el caso de Ámbar -cuya gravedad saltaba a la vista muy rápidamente- pudiera moverse dentro del sistema y generar recursos de protección oportunos.
- Parecen haber dos sistemas que fallan en paralelo: *Infancia* y el *penitenciario*. Hay que arreglar ambos sistemas.

# Preámbulo segundo

¿por qué preocuparnos de las cárceles?

## → dignidad humana, justicia social y seguridad pública

- Las cárceles albergan a los desventajados sociales (Wacquant, 2001)
- Mayoría de reclusos regresará al medio libre (Petersilia, 2003).
- Condiciones dignas de confinamiento → menor reincidencia (Auty y Liebling, 2019; Sanhueza, 2021)
- Evita el fortalecimiento del crimen organizado (Dias, 2011)
- Una mejor cárcel → recinto más seguro para funcionarios/as (Coyle, 2003)
- Prevención terciaria (baja en reincidencia) → disminución de costos asociados a la delincuencia y persecución penal

# Reinserción efectiva: introducción

- Un sistema carcelario en mejor pie que otros países de la región (Mertz, 2015), pero precario (países desarrollados)
- En la actualidad Chile NO tiene una ley específica que regule la privación de libertad (Ley de Ejecución Penal)
- Los niveles de reincidencia (legal) bordean el 43%
- Alto costo del aparataje carcelario: solo si se toma en cuenta a Gendarmería, se trata de 475.000 millones de pesos anuales
- (NO considera multas y operación del sistema de cárceles concesionadas)
- Un sistema penitenciario que enfrenta una alta complejidad de tareas desde un abandono histórico
- Como resultado: se genera un sistema carcelario con dificultades en materia de reinserción

# Las muestras de la crisis

- Hacinamiento y problemas de infraestructura para reinserción (tasa ocupación promedio 120%; llega a 300% en algunos lugares)
- Corrupción en algunos recintos; mal funcionamiento de ciertas cárceles (Sanhueza y Pérez, 2019)
- Maltrato a reclusos y violencia carcelaria entre internos
- consumo / adicción a drogas
- Influencia creciente del crimen organizado
- escaso acceso a programas de reinserción (solo 15-20% internos)
- altos niveles de burnout en funcionarios/as (1/3 tendría PTSD)
- mujeres privadas de libertad invisibilizadas (Pérez, 2021)
- A nivel de datos, existen importantes problemas de registro, procesamiento y análisis para la toma de decisiones
- Un sistema concesionado que prometía mucho, pero que exhibe indicadores más bajos que las públicas (Sanhueza y Pérez, 2017)
- Con todo, es un sistema aún resiliente (crisis Covid; fugas mínimas)

# ¿Qué se ha venido haciendo?

- En línea con investigaciones recientes (Sanhueza y Brander, 2021; Sanhueza y Pérez, 2019), se apunta a fortalecer al recurso humano
- Gendarmería está siendo capaz de detectar mejor quien puede y quien no puede salir (ej: informe negativo sobre Bustamante)
- Existe un modelo de intervención basado en evidencia para infractores de ley (modelo RNR) que se ha ido implementando
- Se generó (2017) una política pública de reinserción social desde el Ministerio de Justicia y DDHH
- Existen iniciativas anti-corrupción desde Gendarmería
- Fortalecimiento de la formación para uniformados (proyecto de ley que amplía la formación: 2 años para gendarmes; 4 años, oficiales)
- Infraestructura: construcción de 3 nuevos recintos (Atacama, Talca y Chillán), aunque con diverso grado de avance
- Hay una academia más interesada en las cuestiones criminológicas y penitenciarias que hace 10 años atrás

# Temas pendientes de abordar

- Formación más especializada de los cuadros profesionales (asistentes sociales, psicólogos, sociólogos, etc.) de Gendarmería
- Mejorar los niveles de alfabetización criminológica del mundo judicial y de otros actores que intervienen en decisiones penitenciarias
- Mejoramiento de los sistemas de información y gestión de datos de la institución (software, procesos, datos, análisis, etc.) costo aprox, 2.000 millones
- Políticas de estado en materia penitenciaria; proteger a Gendarmería de vaivenes políticos
- Modernización de la institución penitenciaria como tarea de estado; institución clave para la seguridad pública
- Clarificar qué pasará con las cárceles concesionadas: hoy tienen igual (o peor) reinserción que las públicas; se gasta mucho dinero; exhiben poco rendimiento

# Intervención psicosocial

- Se ha venido implementando un modelo basado en evidencia (RNR) importado desde Canadá
- Este modelo supone la evaluación de “factores de riesgo” en población infractora para su posterior intervención
- Muchos individuos privados de libertad no cuentan con diagnósticos
- Hay falencias en procesos de intervención con población penitenciaria (tanto en sistema público como concesionado): poca consistencia en las intervenciones; mezcla de grupos (favorecer cobertura); escaso entrenamiento de los/as profesionales; cultura organizacional
- Falta mayor conexión entre las miradas criminológicas y la judicial
- Una vez diagnosticados, se necesitan intervenciones **consistentes e integradas**
- El caso de Bustamante: Un individuo con características psicopáticas que Sí fue detectado por la institución penitenciaria

# Cambios a la libertad condicional

- La libertad condicional la otorga Comisión *ad-hoc*; no ente especializado
- La Comisión es bien intencionada, pero tenemos un **precario sistema de ejecución de penas**, incluyendo libertad condicional

## 1. Hay puntos por atender en cuanto a la **calidad de la información**:

- Hay un ente que debe tomar una decisión; la información que se entregue debe ser de calidad y buena parte de los aciertos se juega en eso
- Los informes deben ser consistentes, especializados y bien preparados; cosa que no siempre sucede

## 2. Se debe **mejorar el acompañamiento** en la libertad condicional

- acompañamiento comunitario / red social y municipal
- delegados de libertad condicional
- un sistema que asegure fluida comunicación con el tribunal

## 3. la **toma de decisiones**:

- mejorar el procedimiento, incorporando “audiencias” y cruzar información, poder triangular para MINIMIZAR ERRORES
- Además de revisar cuán receptiva / dialogante / informada es la Comisión de Libertad Condicional

# Temas Pendientes a nivel país

- Mejoramiento y modernización del sistema de datos de Gendarmería
- Implementación de intervenciones basadas en evidencia
- Mayor formación criminológica del personal que trabaja en lo penitenciario: tanto dentro de Gendarmería como fuera
- Ley de Ejecución de Penas, de modo de tener un tribunal especializado que regule y se encargue del encarcelamiento
- Inversión en modernizar el sistema penitenciario es invertir en seguridad pública
- Se necesita más alfabetización criminológica en el país
- Invertir en investigación social empírica que analice temáticas criminológicas y penitenciarias
- Un Sistema de Alta Dirección Pública que atrae talento, pero que no siempre lo selecciona (!) criterios políticos siguen primando

# Resultados parciales estudio de Reincidencia

- Estudio financiado por el BID y la Facultad de Economía y Negocios U. de Chile
- Estudiar la reincidencia delictual considerando características *individuales* (sexo, edad, paso por Sename, inicio delictual, etc.), *institucionales* (desempeño moral de la cárcel) y *territoriales* (a qué barrio regresan)
- Muestra: 1.171 personas que estuvieron privadas de libertad

## RESULTADOS: Características de la muestra

Cárcel	Tamaño muestra (real)	Encuestas con nombre	Porcentaje encuestas con nombre	Reincidentes entre internos identificados	Porcentaje reincidentes entre identificados
CP Valparaíso	458	306	66,8%	145	47,3%
CPF Santiago	169	155	91,7%	36	23,2%
CCP Colina I	398	368	92,4%	151	41,0%
CCP Biobío	189	174	92,0%	97	55,7%
CP Rancagua	234	168	71,7%	77	45,8%
<b>Total</b>	<b>1.448</b>	<b>1.171</b>	<b>80,8%</b>	<b>506</b>	<b>43,2%</b>
4/19/2021					

# Diferencias entre reincidentes v/s no – reincidentes (estudio piloto Fondecyt)

Diferencias entre no-reincidentes v/s reincidentes (selección)

<b>Reincidencia</b>	<b>No reincidentes</b>	<b>Reincidentes</b>	<b>¿diferencia significativa?</b>	<b>Magnitud de diferencia</b>	<b>Escala</b>	
Edad	40 años	35 años	**	-5 años		
Estadía en Sename	38%	58%	**	+20%		
Hombres	78%	89%	**	+13%		
Preso/a antes	59%	73%	**	+14%		
Percepción de Infraestructura	3,70	3,44	**	-0,26	1	5
En esta cárcel he podido trabajar y ganar plata	2,74	2,39	**	-0,35	1	5
En esta cárcel he podido ir a la escuela penal	4,07	3,92	n/s	n/s	1	5
En esta cárcel temo por mi integridad física	2,56	2,95	**	+0,39	1	5
Me llevo bien con otros internos	3,84	3,52	**	-0,32	1	5
Soy tratado con respeto por los funcionarios	3,14	2,68	**	-0,46	1	5
He recibido tratos humillantes en esta cárcel	2,77	3,00	**	+0,23	1	5
Esta cárcel funciona bien	2,80	2,35	**	-0,45	1	5
en esta cárcel todo se mueve	3,58	3,82	**	+0,24	1	5

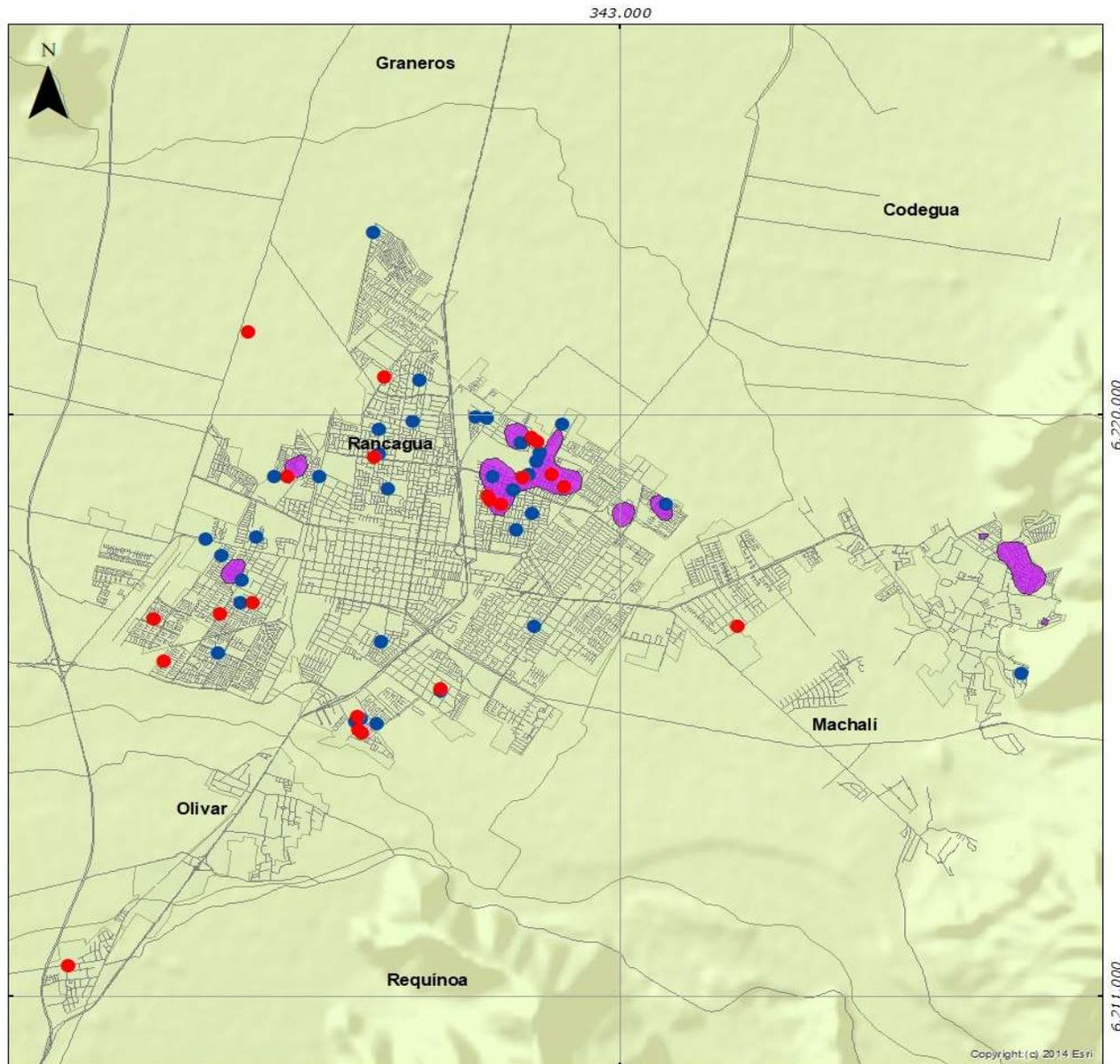
# Diferencias entre reincidentes v/s no – reincidentes (estudio piloto Fondecyt)

- Reincidentes reportaron haber sufrido mayor violencia en la prisión (por guardias y compañeros reclusos)
- Reportaron más corrupción
- Reportaron que los recintos carcelarios no funcionaban tan bien (como sus contrapartes no-reincidentes)
- Asistir a la escuela del penal no fue diferente para ninguno de los dos grupos: las escuelas sirven; pero también se instrumentalizan los espacios (escuela, religión, etc.)
- Para dirimir: intervención psicosocial de calidad (incluyendo diagnóstico) es fundamental, así como un ambiente penitenciario favorable a la reinserción (menos corrupción; menos violencia; cultura organizacional apoyadora)

# Barrio, Cárcel y Reincidencia

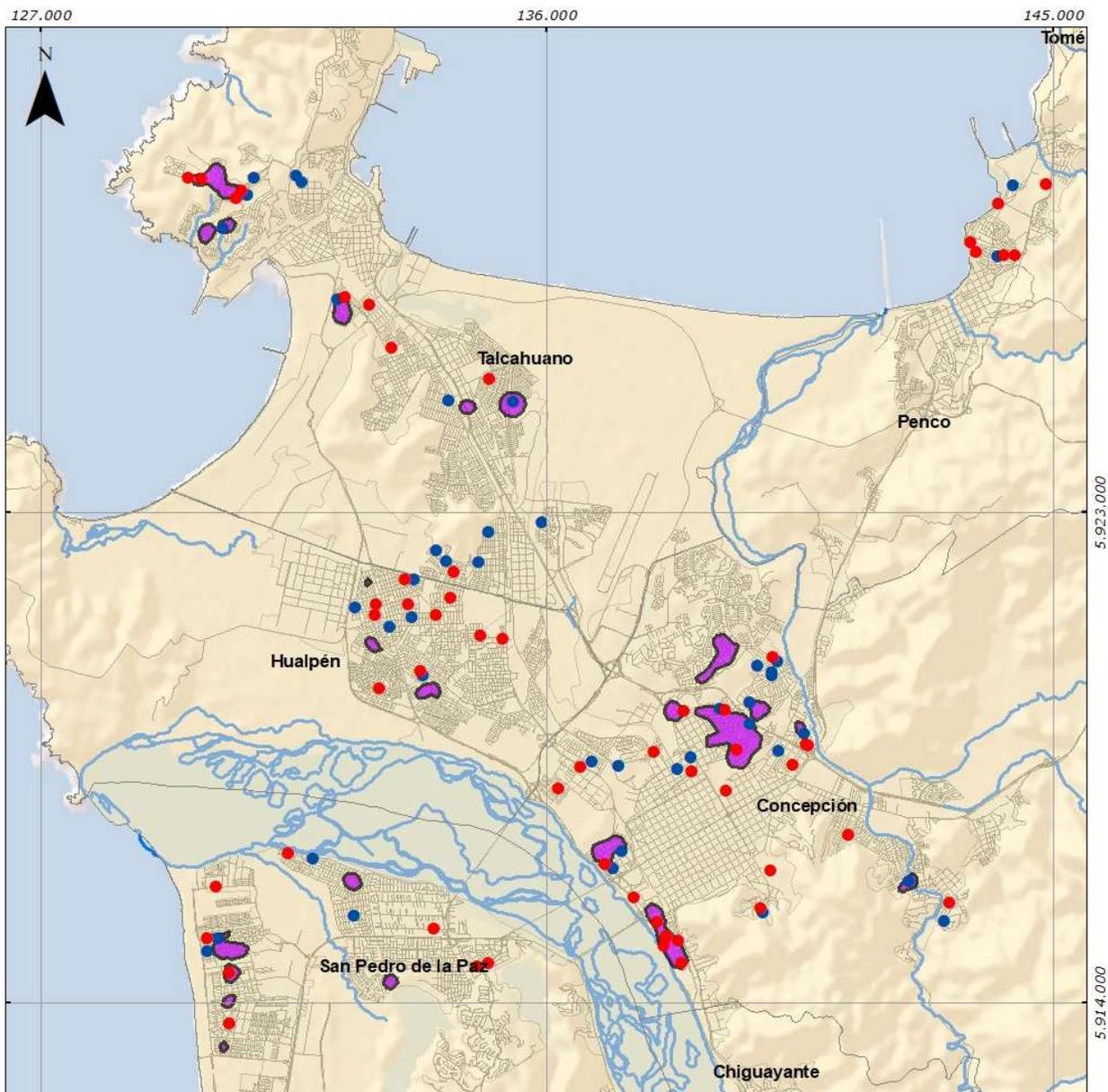
- Superposición de áreas de acción social prioritarias (APAS) con retorno de ex reclusos
- Relación moderada a fuerte entre desventaja territorial y reincidencia delictual (tiende a haber superposición de puntos rojos “reincidentes” y áreas moradas “territorios desventajados”)
- Dicha superposición se da más fuerte en ciudades más grandes (RM y V regiones) donde los puntos rojos coinciden con las áreas en color morado
- Precaución: estos datos no son nacionales

**Retorno de internos/as una vez que dejan la prisión ([103 casos]  
Estudio Fondecyt #11150840)  
Región del Libertador Bernardo O'Higgins,  
Zona Urbana, Rancagua.**



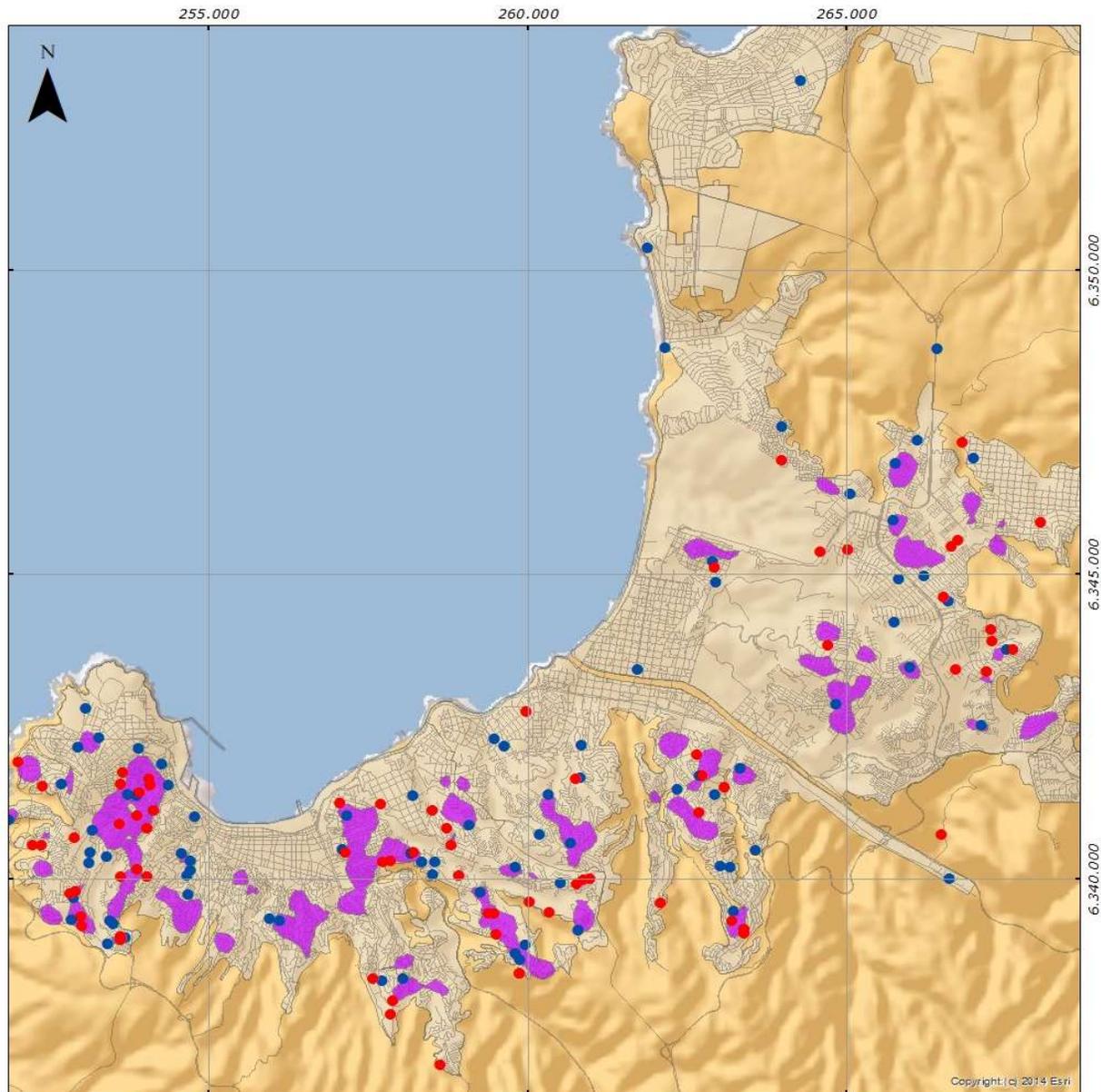
# VI Región

**Retorno de internos/as una vez que dejan la prisión ([80 casos]  
Estudio Fondecyt #11150840)  
Región del Bío-Bío, Zona Urbana.**



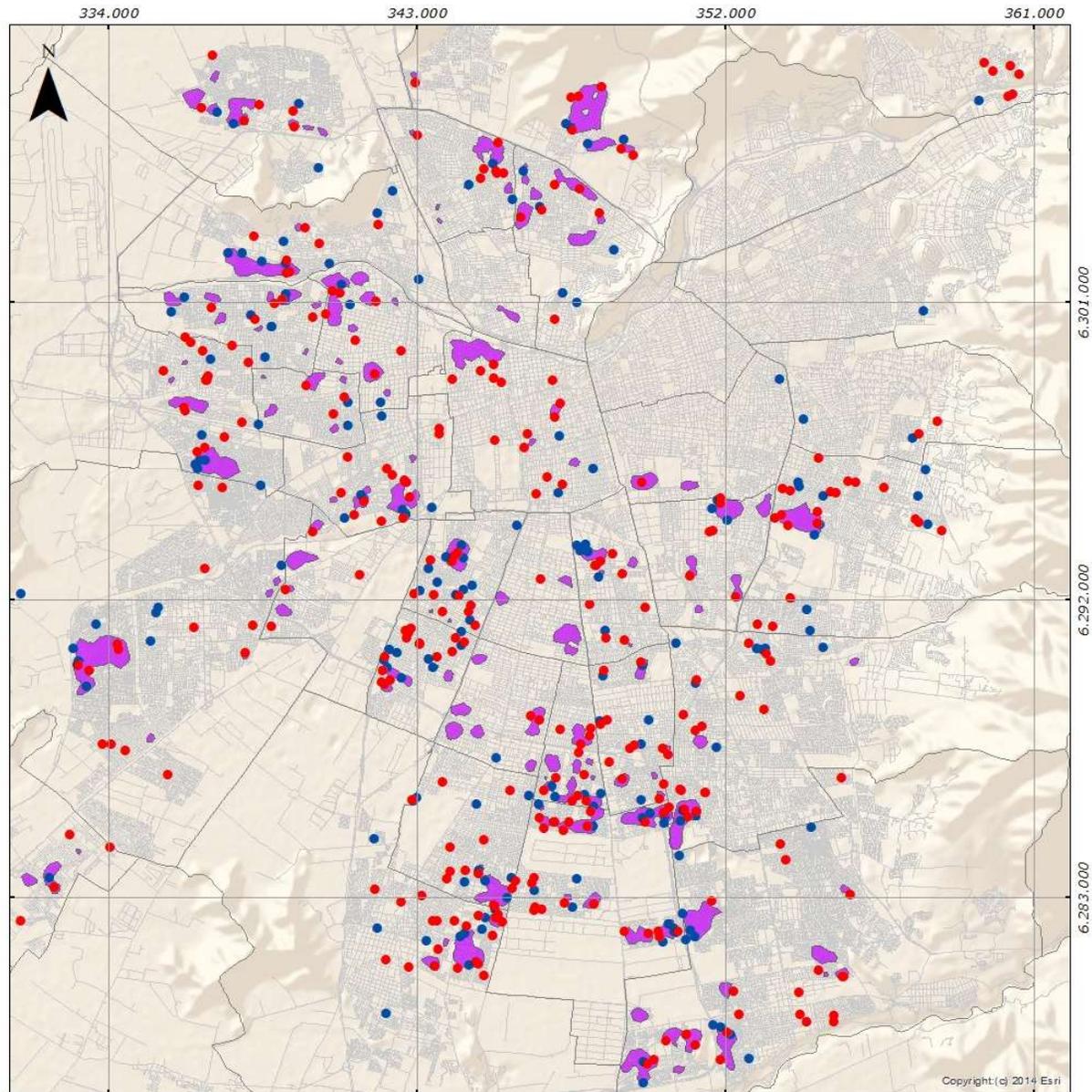
# VIII Región

**Retorno de internos/as una vez que dejan la prisión ([236 casos]  
Estudio Fondecyt #11150840) Región de Valparaíso,  
Zona Urbana, Puerto de Valparaíso.**



# V Región

**Retorno de internos/as una vez que dejan la prisión ([528 casos]  
Estudio Fondecyt #11150840) Región Metropolitana,  
Zona Urbana, Santiago.**



**RM**

# ¿Y los municipios?

- ¿Cuán preparados / dispuestos están para apoyar la reinserción de ex reclusos?
- A partir de un trabajo empírico que iniciamos en 2017, observamos que casi ningún municipio cuenta con programas de apoyo para la reinserción de ex reclusos una vez que dejan la cárcel
- Hay interesantes experiencias piloto en la V región, donde hace varios años algunos/as alcaldes y Gendarmería regional vienen apoyando la reinserción social territorial
- Hay barreras normativas y de implementación de beneficios que dificulta la reinserción (Castro, 2020). La reinserción social se juega en lo comunitario (Villagra, 2008)

Ránking	Comuna	Tasa egreso cárcel	Apoyo vía web	apoyo telefónico
1	VALPARAÍSO	203	NO	SI
2	IQUIQUE	183	NO	NO
3	ALTO HOSPICIO	177	NO	NO
4	CARTAGENA	147	NO	--
5	LOS ANDES	130	NO	NO
6	LO ESPEJO	130	NO	NO
7	SAN ANTONIO	127	NO	SI
8	LA CALERA	123	NO	SI
9	SAN FELIPE	122	NO	SI
10	LA PINTANA	118	NO	NO
11	VALDIVIA	115	NO	NO
12	COQUIMBO	117	NO	NO
13	QUINTERO	110	NO	--
14	CASTRO	108	NO	NO
15	LA GRANJA	108	NO	NO
16	CALDERA	107	NO	NO
17	OSORNO	105	NO	NO
18	TOCOPILLA	104	NO	--
19	LIMACHE	101	NO	NO
20	VIÑA DEL MAR	100	NO	NO
21	RANCAGUA	100	NO	NO
22	P.AGUIRRE CERDA	100	NO	NO
23	ANTOFAGASTA	98	NO	--
24	SAN JOAQUÍN	93	NO	NO
25	QUILLOTA	92	NO	SI
26	LA SERENA	90	NO	NO
27	EL QUISCO	90	NO	--

# Conclusiones tentativas

- Respecto al total de la cohorte observable (1.179 casos), la cifra de reincidentes fue de un 43,3% consistente con estudios previos
- Características individuales y reincidencia: sexo (hombres, más probable reincidir) y edad (más jóvenes, más chances).  
Adicionalmente, el haber estado preso antes y declarar estadía en centros del Sename se asociaron a mayor probabilidad de reincidencia.
- Estos últimos hallazgos cuestionan dos importantes supuestos de la política pública: la reclusión como efecto disuasivo; y el sistema de protección de la infancia vulnerada
- Cuando la dimensión institucional es tomada en cuenta los resultados sugieren, nuevamente, la centralidad de los funcionarios penitenciarios –especialmente los de trato directo— en la vida carcelaria y en la reinserción (Sanhueza y Pérez, 2019).

# Reinserción y Nueva Constitución

- Ampliar las oportunidades de desarrollo personal, familiar y comunitario para cada chileno/a, en orden a abordar las causas sociales últimas de la delincuencia
- Ahora bien, asumiendo que –en el mejor de los casos— quede solo una fracción de criminalidad, se necesita en el país una Ley de Ejecución Penal (ley que regule la fase de *estadía en prisión* de los individuos)
- Se necesita apostar por una modernización sistémica de las instituciones que intervienen en las trayectorias de los individuos

# Limitaciones de esta presentación

- Estos datos no constituyen un estudio nacional ni representativo de todo el país, ni siquiera de la totalidad de cada centro
- Los datos territoriales aún se están procesando para ser luego incorporados al modelo de regresión logística (para tener estimaciones más allá de los mapas)
- Algunos datos individuales aún están siendo ensamblados: compromiso delictual, tipo de delito
- Cabe la posibilidad de que la reincidencia observable tenga aparejada una “cifra negra” de casos no detectados

**¡Muchas gracias!**

Reinserción Social eficaz:  
Un desafío pendiente para nuestro país

Guillermo Sanhueza, PhD  
Universidad de Chile  
[guillermo.sanhueza@uchile.cl](mailto:guillermo.sanhueza@uchile.cl)