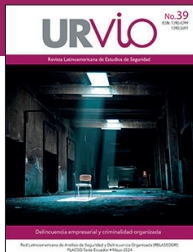




# Misceláneos



doi.org/10.17141/urvio.39.2024.5975

# ¿Reinserción social en las cárceles concesionadas? Estudio de caso del Centro de Cumplimiento Penitenciario (CCP) Biobío

## *Social reintegration in private prisons? The case study of the Biobío Penitentiary Compliance Center (CCP)*

Felipe Norambuena-Conejeros<sup>1</sup>

Recibido: 25 de mayo de 2023  
Aceptado: 16 de agosto de 2023  
Publicado: 30 de mayo de 2024

### Resumen

Este artículo expone los resultados de una investigación del año 2022 sobre el modelo de reinserción de la cárcel concesionada CCP Biobío localizado en la región chilena que lleva ese mismo nombre. La investigación se enfoca en un estudio de caso, por medio de la metodología de análisis documental, que examina cómo las políticas y los programas se constituyen en el marco mediante el cual se trabajan los procesos de reinserción social. Dentro de los hallazgos se identificaron serias deficiencias del modelo, que cuestionan la posibilidad de alcanzar la reinserción social en el sistema penitenciario licitado. Ello revela, en primer lugar, la necesidad de realizar ajustes significativos para lograr procesos efectivos de resocialización, además, demuestra cómo la gestión mediante licitación limita la flexibilidad y ralentiza los cambios. Finalmente, se propone redefinir las perspectivas de reinserción al incorporar paradigmas más amplios que involucren la colaboración entre actores gubernamentales, políticas sociales y entidades privadas, como eje fundamental para mitigar el daño que causa la privación de libertad.

**Palabras clave:** cárceles; Chile; concesiones; intervención; reinserción

### Abstract

This article presents the results of a 2022 investigation into the reintegration model of the CCP Biobío concessioned prison located in the Chilean region that bears that same name. The research focuses on a case study using the methodology of documentary analysis that examines how policies and programs are constituted in the framework through which social reintegration processes are worked. Among the findings, serious deficiencies of the model were identified that question the possibility of achieving social reintegration in the tendered penitentiary system, revealing first of all the need to make significant adjustments to achieve effective resocialization processes, in addition management through tender limits flexibility and slows down the changes. Finally, it is proposed to redefine the perspectives of reintegration, incorporating broader paradigms that involve collaboration between government actors, social policies and private entities as a fundamental axis to mitigate the damage caused by the deprivation of liberty.

**Keywords:** Prison; Chile; Concession; intervention; reinsertion

<sup>1</sup> Universidad Nacional de La Plata, Argentina, fnorambuenaconejeros@gmail.com, orcid.org/0009-0003-1598-3871



## Introducción

La privación de libertad en Chile tiene una declarada finalidad hacia la reinserción social, que emerge desde la visión de cárcel cuyo modelo penitenciario es el de “la cárcel terapéutica”. Este estándar encuentra su justificación en las difundidas ideas positivistas y correccionalistas, aunque diversos estudios a lo largo de su implementación han criticado su efectividad. A escala nacional, Gendarmería de Chile es el órgano a cargo de ejercer la labor de vigilar, asistir y atender tanto a los reclusos que se encuentran en prisión preventiva como aquellos que cumplen una condena privativa de libertad. Pese a lo anterior, en la actualidad coexisten dos modalidades de administración, la directa, ejecutada por Gendarmería de Chile y la concesionada, ejercida por entes privados. Ello ha sido posible a través de un marco legal que posibilita dicha delegación de administración de una labor en la que, como implica la ejecución de restricciones de derechos fundamentales para personas, se espera un rol más activo por parte del Estado en su posición de garante.

Un hito importante ocurrió en el año 2000, cuando en conformidad con la Ley de Concesiones de Obras Públicas, el Ministerio de Justicia suscribió un convenio para iniciar el proceso de licitación del “Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria”, que se encuentra vigente y que tuvo su última modificación a través del Decreto MOP N° 248/ 07.12.2021, cuando incorporó nuevas unidades penales al modelo de concesiones carcelarias.

De acuerdo con lo planteado por Oliveri (2011), el modelo concesionado en Chile surgió debido a supuestos que, sin evidencia empírica hasta la actualidad, podrían presentar ciertas ventajas. Entre tales beneficios sobresalen una forma eficiente de responder al problema del hacinamiento, mejores centros penitenciarios, descongestión de los establecimientos penitenciarios antiguos, optimización de los recintos penitenciarios y mejora de los programas de intervención.

Es así como en el presente artículo se exhiben los resultados de una investigación desarrollada en la materia, para contribuir a la formulación de políticas penitenciarias chilenas, mediante un análisis reflexivo de los modelos de reinserción social de las personas privadas de libertad en la cárcel concesionada Centro de Cumplimiento Penitenciario Biobío (CCP Biobío).

## Antecedentes

La obra *Vigilar y Castigar* (Foucault 2020), comienza con la descripción de la barbarie con la que muchas veces se castigaba en la antigüedad las conductas desviadas socialmente. Relata el suplicio de Damiens y detalla penas corporales que, por el criterio de “racionalidad”, parecieran ya erradicadas:

Conviene siempre recordar que la pena carcelaria, como pena principal y central del sistema punitivo, fue concebida hace poco más de dos siglos por el pensamiento iluminista como

factor de minimización, racionalización y humanización del derecho penal, como alternativa a las penas corporales, a las penas infamantes y a los suplicios (Ferrajoli 2016, 5).

En busca de hacerse cargo de la idea resocializadora, como una de las principales formas de justificar el castigo, en adelante se analizará la oferta de programas vigentes de “reinserción social” en el CCP Biobío, una cárcel licitada chilena, no sin antes explicitar la existencia de tres problemas principales que contextualizan la investigación.

Un primer problema se presenta cuando los sistemas privativos de libertad parecen no ser la respuesta racional esperada. Luigi Ferrajoli (2016, 7) cuestiona esta aparente superación de la pena irracional y supuesta “racionalidad de la cárcel” y define la cárcel como “una contradicción institucional”:

La cárcel, en suma, bajo múltiples aspectos, equivale a una contradicción institucional. Es una institución creada por la ley en la cual debe desenvolverse el propio gobierno de las personas. Es un lugar confiado al control total del Estado, pero en cuyo interior no rigen controles ni reglas sino sobre todo la ley del más fuerte: la ley de la fuerza pública de los agentes penitenciarios y la fuerza privada de los presos más prepotentes y organizados.

Pese a ello, la cárcel se ha expandido a lo largo del mundo como la principal forma de cumplimiento de una sanción penal, a la que también se le ha otorgado múltiples funciones como la retribución, utilitarista, cárcel depósito y una finalidad terapéutica. Esta última función, de la cual han surgido concepciones como la reeducación, resocialización y reinserción, ha sido ampliamente aceptada y reconocida, incluso por instrumentos de derechos humanos (DD.HH.).

Un segundo problema que se presenta al estudiar la cárcel se refiere a lo que Baratta (1993, 379) expresa como “la imposibilidad de reinsertar por la cárcel”, debido a las características de extrema violencia y condiciones que se viven al interior de ella:

La reintegración social del condenado no puede perseguirse a través de la pena carcelaria, sino que debe perseguirse a pesar de ella, o sea, buscando hacer menos negativas las condiciones que la vida en la cárcel implica, en relación con esta finalidad. Desde el punto de vista de una integración social del autor de un delito, la mejor cárcel es, sin duda, la que no existe.

Un tercer y último problema que se presenta en Chile es que cuenta con un sistema mixto. Según el planteamiento de numerosos autores como Sanhueza y Pérez (2017), Arellano (2003) y Arriagada (2012), en el mundo existen fundamentalmente tres modalidades de participación de los actores privados, de los cuales Chile tiene un “sistema mixto” y que consiste en que se delega a privados gran parte de las tareas del penal, aunque Gendarmería mantiene la facultad de vigilar y castigar.

El sistema mixto es posible a través del Decreto 900 cuya Ley de Concesiones de Obras Públicas, permite en su artículo 1 no solo la construcción de una obra (en este caso la cárcel), sino su reparación, conservación y explotación. Por ello, se analizarán los procesos

de reinserción social al interior del CCP Biobío, lo que se entenderá en adelante como la “cárcel real”, que responde a un análisis descriptivo de la situación carcelaria en materia de reinserción social del caso señalado.

Es preciso dejar planteada la inquietud que genera la decisión del sistema de cárceles concesionadas en Chile, si se considera la importancia de los DD.HH. básicos que se encuentran en juego (derecho a la vida, libertad, salud, entre otros) y quedan en mano de privados, incorporando de esta forma en las políticas penales un rol activo de las políticas económicas como un tercer elemento que rompen con el clásico binomio “crimen y castigo” según lo planteado por Wacquant (2009).

Existe escasa evidencia de los beneficios que puede generar el sistema de concesiones para la reinserción. Es así como el principal argumento parece ser de carácter administrativo, pues prescribe que la promesa del sistema de concesiones “era la creación de una alianza estratégica entre el sector público y privado para generar sistemas carcelarios flexibles, creativos, rentables eficientes, de mayor calidad y de menor costo respecto a sus contrapartes públicas” (Sanhueza y Pérez 2017, 1067).

## Metodología

El estudio buscó contrastar las propuestas de reinserción social contenidas en los distintos marcos normativos “cárcel legal”, con la oferta vigente de programas de reinserción social a los que tienen acceso las personas privadas de libertad en el CCP Biobío “cárcel real”, para brindar procesos de reinserción social a las personas privadas de libertad. Para lo anterior se plantearon a modo de supuestos tres brechas que orientaron y ordenaron el análisis de la información (tabla 1).

Los resultados se obtuvieron a partir de una investigación desarrollada durante el año 2022, mediante la metodología de revisión bibliográfica de la literatura sobre la temática. En este estudio de bibliografías se contrastó lo revisado, con la ayuda de un análisis del modelo

Tabla 1. Brechas

Brecha	Descripción
Insuficiencia de programas	Cantidad insuficiente de programas orientados a la reinserción social para atender a la totalidad de la población condenada privada de libertad.
Falta de intervención con enfoque familiar y comunitario	Carencia de programas que permitan la integración de las personas privadas de libertad con su entorno familiar y social.
Insuficiente incorporación de la criminología crítica	Falta de abordaje de temáticas fundamentales para la reinserción social desde las perspectivas criminológicas críticas.

Fuente: elaboración propia.

de reinserción que se plantea en la base de licitación de la cárcel concesionada CCP Biobío, y de la información complementaria obtenida por fuentes secundarias, en relación con el objeto de estudio.

La principal técnica de investigación es el análisis de contenido documental; “el objeto de análisis de contenido consiste concretamente en observar y reconocer el significado de los elementos que forman los documentos (palabras, frases, etc.) y en clasificarlos adecuadamente para su análisis y explicación posterior” (Sierra Bravo, 1994, 288). Por lo anterior se elaboró una base de datos con 21 documentos oficiales, y dentro de ellos figuran como los más relevantes las bases de licitación de la cárcel analizada, el reglamento de servicio de obra y el plan anual de servicio de reinserción social 2022.

Con el objeto de favorecer el análisis, el trabajo se estructuró con base en la conceptualización teórica del modelo penal penitenciario concesionado existente en Chile y de la “reinserción social”, sus alcances, críticas y limitaciones, y desde ahí se establecieron dimensiones para analizar en la presente investigación. Dentro de las limitaciones, la dificultad que desde el comienzo afectó el desarrollo de la investigación fue el impedimento para acceder a la información por parte de Gendarmería. Es así como, al momento de realizar la solicitud mediante ley de transparencia, en relación con algunos temas no la entregaron o la entregaron de forma parcial, por lo que se tuvo que presentar una reclamación ante el Consejo para la Transparencia.

Lo anterior coincide con lo mostrado en distintos informes de DD.HH. realizados por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH 2017) (informes año 2014-2015) en relación con la dificultad para acceder de forma clara y transparente a la información que entrega Gendarmería. Dicha situación también ha sido denunciada por “El Estudio de Condiciones Carcelarias y Derechos Humanos” de la Universidad Diego Portales (2007): “Gendarmería de Chile se ha negado sistemáticamente a entregar información sobre su funcionamiento” (Espejo y Rojas, 2007, 31). Sumado a lo anterior, en octubre de 2006 fue designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un relator especial para que verifique la situación carcelaria chilena y hasta la actualidad aún no se ha cursado por el Estado chileno la invitación formal para que este relator cumpla su función (Instituto Nacional de Derechos Humanos 2017).

## Perspectivas teóricas de la reinserción social en tensión

A nivel teórico, se presentan distintas corrientes criminológicas. Aniyar de Castro y Codino (2013) las agrupan en la criminología clásica, la positivista, la organizacional, la interaccional y la radical crítica de los derechos humanos. Para el trabajo realizado es necesario poner en diálogo los aportes de la criminología positivista, que es la adoptada por los lineamientos técnicos de Gendarmería de Chile, para orientar sus procesos de reinserción, y la criminología crítica, que pone énfasis en los elementos estructurales que subyacen en

el delito y que amplían la mirada para ir más allá de actos particulares y poner énfasis en aspectos contextuales.

Entre los primeros autores que sientan las bases de la criminología crítica sobresalen Rusche y Kirchheimer (2018), quienes, en su obra *Pena y Estructura Social*, abordan la visión de que las formas de castigo, la prisión y la penalización son el resultado de influencias de la estructura socioeconómica de una sociedad. De esta manera, la privación de libertad es una forma de castigo que impide al ascenso social. Por otro lado, Michael Foucault (2020) en su obra *Vigilar y Castigar* entrega una perspectiva desde la biopolítica, donde se revela el disciplinamiento a través de la cárcel como forma de control, que es la manifestación de un poder intenso y de dominación hacia el cuerpo y el alma de la población privada de libertad.

En materia de reinserción es Alessandro Baratta (1993) quien establece una crítica importante a dicho concepto. Él enfatiza en la contradicción de querer reinsertar, sacando a alguien de su contexto habitual y llevarlo a un entorno que se asocia a restricciones y violencia. Pese a lo anterior, Baratta enuncia el desarrollo de un programa con 10 puntos que buscan aplicar de forma coherente el principio de la independencia funcional de pena-disciplina y de reintegración social, los que representan una alternativa a la concepción correccionalista, cuya orientación está dada en gran medida por un trabajo que parte desde la concepción y el trato hacia las personas privadas de libertad.

Por su parte, Gendarmería de Chile para favorecer la reinserción social sustenta teóricamente sus intervenciones bajo miradas de prevención selectiva, en base a modelos derivados de la criminología positivista, en particular los modelos que a continuación se señalan:

- I. Modelo de Riesgo, Necesidad y Responsividad (RNR). Desarrollado por Andrews y Bonta y Gendreau en los años 90. En su base se encuentra el modelo de cognitivo conductual. Identifica factores estáticos y dinámicos de riesgo criminal, concentra de manera progresiva los esfuerzos en la medida en que aumenta el riesgo y orienta la intervención hacia las necesidades criminógenas evaluadas.
- II. Modelo Transteórico de Cambio. Es un modelo desarrollado por Prochaska y Di Clemente (1982). Entrega una comprensión general del proceso de cambio de conducta individual mediante la identificación y conceptualización de etapas que se encuentran determinadas por avances motivacionales y actitudinales durante el proceso de cambio individual.
- III. Enfoque de Desistimiento. El desistimiento alude, en términos generales, a un declive en el tiempo o abandono de un comportamiento específico (de las conductas delictivas). El “desistimiento es entendido principalmente como un proceso, donde pueden presentarse signos de desaceleración de la actividad que luego pueden desembocar en el abandono de la misma” (Weitekamp y Kerner 1994).

De lo anterior, mientras la criminología positivista pone énfasis en el fenómeno del delito y la desviación del infractor, la criminología crítica enfatiza en el conflicto social y en las

condiciones sociales que hay tras la situación criminalizada. Ambas perspectivas parecen ser irreconciliables, pero con puntos en común que aportan elementos necesarios tanto para las intervenciones en contextos privativos de libertad, como para la formulación de políticas sociales intersectoriales en diversas materias (trabajo, vivienda, educación, salud, por solo nombrar algunas) que son fundamentales para fortalecer y proyectar la sustentabilidad en el tiempo de las intervenciones.

En esta línea, se postula que la aplicación de intervenciones positivistas basadas en el riesgo criminal requiere de los aportes de la criminología crítica, que cuestiona la legitimidad y propone centrar los esfuerzos en los aspectos contextuales y causas estructurales, que resultan necesarios para generar las condiciones requeridas para una efectiva reinserción. Ello implica trabajar desde perspectivas interdisciplinarias que aborden la complejidad del fenómeno delictivo.

## Resultados de la investigación

El CCP Biobío se encuentra ubicado en la región chilena que lleva el mismo nombre, específicamente en la provincia de Concepción. El inicio de su funcionamiento encuentra su génesis en el contrato “Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, Grupo-2” (BALI), que comprende la habilitación de la infraestructura y la explotación de los establecimientos penitenciarios de Antofagasta y Concepción.

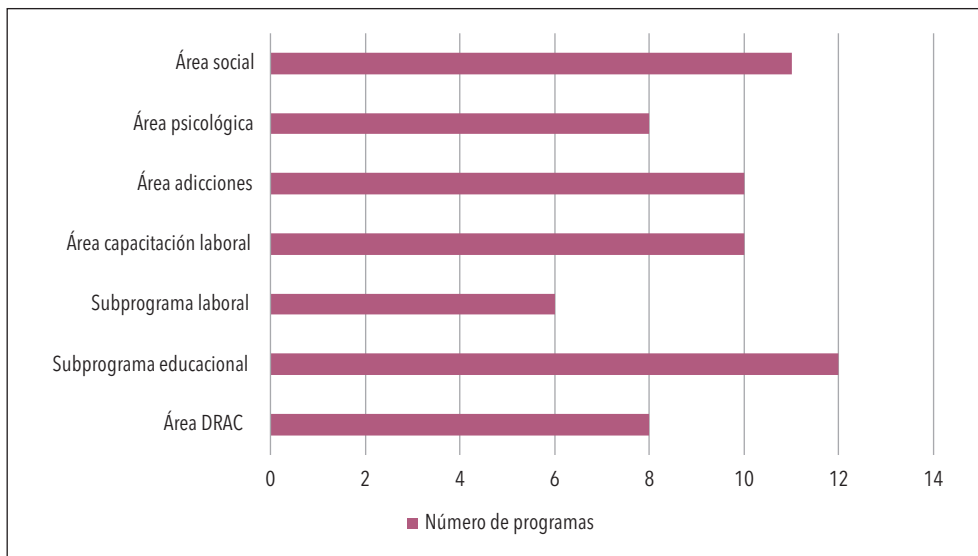
En el mes de abril del 2022, dicha concesión tuvo su última y más importante modificación mediante el Decreto MOP N° 248 /07.12.2021. Así, se incorpora el Centro de Cumplimiento Penitenciario Concepción (CCP Concepción) como tercera cárcel concesionada al denominado “Grupo 2”, y se agregan modificaciones en la antigua base de licitación del mencionado grupo, situación que permite hipotetizar que las concesiones es un modelo en proliferación.

La unidad penal tiene una capacidad máxima total de 2797 internos hombres. La población penal al momento de realizar el estudio se componía de 1298 internos divididos en 446 imputados y 852 condenados. Las BALI establecen en el título de “Garantías de explotación” que, en el evento que el Número Diario de Internos (NDI) sea mayor a 3034, se procederá al pago de una indemnización a la concesionaria por sobrepoblación en dicho establecimiento, que involucra una multa diaria que va desde las 100 unidades tributarias mensuales (UTM) hasta las 250 UTM.

En total, el plan anual de reinserción social 2022 cuenta con 65 programas distribuidos en siete áreas (gráfico 1), las que contienen todas las acciones intervenciones acordadas mediante la licitación y que por ello debe ser ejecutada por la empresa concesionaria. Un problema que se repite en estos programas es que cuentan con cupos de ingreso restringidos a un bajo porcentaje de la población; muchos de ellos no superan el 20% de la población objetivo. Este cálculo se determina a principio de cada año y considera a internos condenados que tienen sobre seis meses de condena y que no se encuentran en módulos de máxima seguridad, personas con discapacidad psicosocial severa y aislados.



Gráfico 1. Distribución de programas por áreas de intervención



Fuente: elaboración propia.

Así, para poder desarrollar el análisis de la oferta de reinserción social, se consideró desde la amplitud que entrega la definición de reinserción social descrita en su política pública, la cual es entendida como “el proceso orientado a la plena integración a la sociedad de una persona que ha sido condenada por infracción a la ley penal” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2017, p.16).

Desde esta perspectiva, se estructuró el análisis con base en dimensiones, donde se ve a la reinserción social como: 1. Derecho al acceso a la salud física y a la salud mental, 2. Acceso a programas de tratamiento por consumo de drogas, 3. Acceso a programas psicosociales de reinserción social, 4. Acceso a servicios de educación, 5. Acceso a programas de capacitación laboral, 6. Acceso a programas ocupacionales (recreativos y deportivos), 7. Vinculación con redes de apoyo familiar y comunitario y 8. Progresividad de la pena.

### *Atención en salud*

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Mandela) en sus reglas n.º 25 y n.º 27 disponen indicaciones específicas en materia de atención a la salud para la población privada de libertad, donde establecen la obligación de tener establecimientos de salud con un equipo profesional adecuado y suficiente para la atención de problemas biopsicosociales, y con atención rápida y expedita.

En complemento a la normativa internacional, en Chile se encuentra la Ley 20.584, que “regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas

a su atención en salud”, la que establece en uno de sus artículos el acceso oportuno y sin discriminación arbitraria. Como elemento positivo a destacar, se señala la realización de exámenes preventivos de salud a la totalidad de los internos cuando ingresan a la unidad penal. Ello permite disponer de un diagnóstico de situaciones relevantes para el cuidado de la población penal.

Por otro lado, la unidad penal analizada cuenta con un hospital penal que tiene diversos profesionales del área médica para brindar atención en salud de baja y mediana complejidad. Pese a ello, se han revelado en informes de fiscales judiciales y del INDH (2017) problemas que dan cuenta de falta de privacidad en las consultas médicas y falta de vehículo de emergencia para el traslado urgente de internos.

De acuerdo con el Sistema de Registro, Comunicación y Atención Integral a Víctimas de Violencia Institucional Carcelaria, dependiente de la Defensoría Penal Pública, se detectan problemas vinculados a la continuidad de cuidado para referencia y contrarreferencia de casos entre el sistema de salud penitenciaria y el de salud pública. Otro punto de preocupación es que no se cuenta con programas de promoción o de prevención en materia de salud mental. Solo se contempla la realización de taller prediseñados de carácter reactivo o por demanda espontánea.

Un punto importante para destacar es que las BALI establecen perfiles de profesionales de base definidos y otros (vinculados a especialidad) cuya incorporación depende de la evaluación discrecional de la empresa concesionaria. Estos últimos ingresan a una “bolsa de horas profesionales”, elaborada trimestralmente, cuya propuesta debe ser discutida y negociada entre la sociedad concesionaria, Gendarmería y el inspector técnico a cargo de la unidad penal.

De lo informado mediante amparo presentado ante Consejo para la Transparencia se destaca que en el área de salud se mantienen trabajando 16 profesionales, de los cuales cinco laboran por turno (enfermeros y paramédicos), tres en jornada completa (kinesiólogo, psiquiatra y odontólogo) y ocho profesionales están contratados por horas (especialidades médicas, con algunas contrataciones de tres horas semanales).

### *Tratamiento de drogas*

Las BALI incorporan 10 programas de tratamiento con distintas orientaciones, que van desde aquellos con enfoques preventivos de difusión masiva (entrega de trípticos y psicoeducaciones) hasta otros con énfasis en tratamiento (ambulatorio y residencial). De la oferta se destaca una comunidad terapéutica, que se encuentra habilitada con un cupo máximo de 25 internos con calidad procesal de condenados, situación que solo puede atender a un 2,9 % de la población potencialmente objetivo, en consideración que al momento del estudio estaban con todas las plazas cubiertas y la cantidad de internos condenados hasta julio de 2022 era de 852 internos.

Una dificultad que se aprecia en esta materia es que en el punto 14.5.6.2 indica que se debe aplicar exámenes de detección de drogas en la orina u otra al 100% de los internos al

momento del ingreso y de ser egresado por alta. Esta técnica de detección de consumo es utilizada ampliamente por distintos programas de tratamiento de drogas tanto en el medio libre como en los sistemas privativos de libertad. Sin embargo, esto puede ser un desincentivo al tratamiento en consideración que quedan expuestos a sanciones, debido a que el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (art. 77), tipifica como una falta grave al régimen disciplinario interno la tenencia, el consumo o la elaboración de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas, bebidas alcohólicas o similares.

Lo anterior puede afectar la motivación para iniciar un proceso en la comunidad terapéutica. Además, es contradictorio con la base teórica de las intervenciones que desarrolla Gendarmería, toda vez que el Modelo Transteórico de Cambio de Prochaska y DiClemente (1982) incorpora la recaída como una parte normal y probable del proceso de cambio. Como elemento positivo, se señala que existen acciones de carácter informativo de prevención masiva, que tienen una amplia cobertura. También destacan programas de tratamiento grupales e individuales de carácter ambulatorio, para aquellos casos en que se evalúe la necesidad. Estos programas, sin embargo, muestran una baja cobertura.

Para todos los programas antes señalados es necesario enfatizar en la necesidad de contar con una orientación clara del manejo de las recaídas, como una etapa propia del proceso de cambio. La desregulación de las recaídas puede poner en riesgo la motivación para el tratamiento, como también una sanción disciplinaria puede afectar la proyección de futuros beneficios.

## Intervenciones psicosociales y acceso a programas de reinserción social

Pese a que la reinserción es la piedra angular para el cumplimiento de la misión institucional encomendada a Gendarmería es, sin duda, el punto que presenta mayores problemáticas, desde el modelo establecido. De modo que deja elementos importantes al criterio de la empresa concesionaria.

Un elemento favorecedor es la existencia de una gran cantidad de programas de intervención en materia psicosocial a cargo de trabajadores sociales, psicólogos y terapeutas ocupacionales, entre otros profesionales. Sin embargo, las BALI señalan como requisito “estar en posesión del título profesional, experiencia profesional acreditada de un año, de atención en población de riesgo social y experiencias específicas en tareas de su cargo” (1997, 134). Dichas bases no especifican especializaciones de postgrado en materias de criminología, intervención en adicciones o tratamiento de drogas u otra directamente relacionada con las áreas de intervención, que permita de esa forma garantizar la debida experticia de los interventores directos, lo que no considera la importancia de la especialización contenidas en el art. 75 de las Reglas de Mandela.

Otro elemento para revelar es que se identifican algunos programas que intervienen en temas específicos como solución de problemas, identidad delictual, control emocional,

preparación para el egreso o apoyo para salidas y beneficios, sin embargo, su cobertura es restringida y no se cuenta con programas para abordar delitos complejos como, por ejemplo, delitos violentos o programas de ofensores sexuales. Uno de los grandes problemas es que la incorporación de algún programa que no se encuentre indicado de manera inicial en las bases de licitación y que se requiera ejecutar, implica necesariamente una modificación de estas. Ello complica y ralentiza su admisión, ya que también va asociado a una revisión de los recursos.

De los elementos a mejorar, no se observa la existencia de la figura de un “gestor de caso”, un flujograma u otro mecanismo que permita brindar la estructura y continuidad lógica a los procesos de intervención. Solo existen los planes de intervenciones individuales a los cuales no se pudo tener acceso, por lo que queda la duda de las orientaciones o los criterios que guían la pertinencia de los programas a los que las personas privadas de libertad pueden acceder. Otra dificultad radica en que la mayoría de los talleres se encuentran prediseñados, tanto en número de sesiones como en temáticas a abordar y dejan poco espacio para la adaptación a las características de los usuarios u otros ajustes que se requieran.

Además de ello se presentan indicadores de cumplimiento cuyo porcentaje de logro es bajo. Se señala que para su cumplimiento se requiere la atención de al menos el 20% de la población objetivo, a excepción de los programas de diagnóstico o de atención espontánea, que tienen un indicador de cumplimiento del 100% de los usuarios. Por último, es importante resaltar que en ningún programa se presentan mecanismos de medición del impacto de las intervenciones realizadas, más allá de los criterios de cobertura ya señalados. Es decir, se realizan intervenciones sin conocer la efectividad de estas y /o su impacto en la posterior reinserción social.

#### *Acceso a servicios de educación*

Esta área destaca por su amplia cobertura, debido a que el “Plan de reinserción” plantea a nivel educativo que los internos pueden tener acceso a 12 programas en el área. Ocho de estos se orientan a brindar nivelación de estudios en modalidad de educación básica, media científico-humanista y media de adultos. También sobresale la posibilidad de educación en modalidad técnico profesional, y la de poder acceder a programas de educación no presencial y/o validación de estudios, programas complementarios de servicios de biblioteca, diagnóstico educacional y práctica profesional (modalidad técnico-profesional).

De acuerdo con datos aportados por ley de transparencia se informó que hasta el 07 de julio de 2022 existían 40 estudiantes en educación básica, 29 estudiantes en educación media científico humanista y 55 en educación técnico profesional.

Por lo anterior, la oferta educativa se evalúa como suficiente para garantizar la nivelación de estudios, lo que permite finalizar la educación básica y media en sus distintas salidas. Sin embargo, nuevamente se identifican indicadores de cobertura, pero ninguno que permita medir la calidad de la educación entregada, o el cumplimiento de los aprendizajes esperados para los distintos niveles educativos.

### *Acceso a programas de capacitación e inserción laboral*

En esta dimensión se plantean dos grandes áreas de programas para los diferentes perfiles, el primero, orientado a capacitación laboral y el segundo, a la habilitación laboral. En relación con el primero se contemplan acciones de diagnóstico regional de la mano de obra, oferta actual de capacitación, formación en algún oficio al menos al 20% de la población objetivo, y sus cupos son para un total de 20 a 25 participantes por curso.

Lo anterior se complementa con talleres de capacidad emprendedora, formación de microempresarios, formación general para el trabajo, talleres de apresto laboral y de capacitación en habilidades artesanales. Destacándose esta área con un indicador de logro más alto en relación otros programas, al señalar que “al menos el 40% de la población objetivo que no se encuentra en curso de capacitación de oficios ha participado en alguna actividad de formación para el trabajo durante el año por un mínimo de 20 hrs anuales”.

Por otro lado, dentro del subprograma laboral se contemplan actividades de información de acciones laborales que se desarrollan en el contexto penitenciario, programa de asistencia a internos, programas para trabajadores independientes, microempresarios y trabajadores dependientes, además de evaluaciones de desempeño laboral. Como aspecto positivo se destaca que en las BALI el subprograma laboral contempla que en el 100% de los módulos de condenados deberá existir por lo menos un taller habilitado, dirigido técnicamente por un terapeuta ocupacional y un monitor calificado de acuerdo con los requerimientos generales.

Un elemento para considerar es que quedan exceptuados aquellos módulos que no cuenten con la infraestructura para desarrollar actividad laboral, los de máxima seguridad, la comunidad terapéutica y las poblaciones especiales de insanos mentales, aislados por sanción disciplinaria e incommunicados y cualquier otro que determine la administración penitenciaria. Otra vez se aprecian cláusulas que no garantizan la adecuada prestación de estos servicios.

De la decisión anterior se puede apreciar un tránsito desde el modelo de política penitenciaria de “cárcel terapéutica” al modelo de “cárcel de incapacitación selectiva”, donde “las personas que muestran más riesgo son incapacitadas, identificadas como no aptas para ser reinsertadas, y seleccionadas para no volver, durante el mayor tiempo posible, a la vida en libertad” (Bernal y Forero 2012, 23). Por otro lado, de acuerdo con lo informado mediante ley de transparencia, hasta julio de 2022 existían 111 personas contratadas, lo que representa un total del 13% de la población penal potencialmente objetivo. Estos programas laborales son los que en comparación a los programas de reinserción tienen más elevado indicador de logro. Su importancia también está dada porque son los que, en mayor medida, permiten mantener el establecimiento de una rutina para la persona privada de libertad y una proyección de actividades prosociales en el medio libre.

*Acceso a programas ocupacionales: Actividades Deportivas, Recreativas, Artísticas y Culturales (DRAC)*

La importancia de incorporar esta área radica en que la participación en este tipo de acciones contribuye a reducir riesgos de reincidencia delictiva, ya que permite trabajar factores tan diversos como el aburrimiento, la falta de oportunidades en el acceso a estar en actividades e incluso a reducir los sentimientos de exclusión social a los que frecuentemente las personas privadas de libertad se ven expuestas. Se destaca que el “Plan de reinserción” contempla la realización de talleres deportivos y/o polideportivos, talleres artísticos culturales, competencias deportivas, clínicas deportivas (ciclos de charlas motivacionales orientadas a dar a conocer las actividades en la temática) y eventos culturales.

Los temas pueden ser tan diversos como cine, presentaciones artísticas, exposiciones de artes, concursos de poesía, cuentos, entre otros, y festivales, celebración de fechas especiales, curso de formación de monitores deportivos y programa masivo de deporte. Se plantea como indicador de logro la realización de 30 eventos durante el año, entre deportivos y recreativos. Hasta el año 2021 se desarrollaron actividades que, en la totalidad de eventos desarrollados, llegaron a contabilizar 1284 participantes, que no necesariamente responde al número de internos, pues un usuario pudo haber participado en más de una actividad DRAC por lo que no representa una garantía universal.

*Vinculación con redes de apoyo familiar y comunitario*

Desde las corrientes críticas de Baratta (1993) y positivistas del modelo RNR de Andrews, Bonta y Gendreau (1980) incorporan dentro de los factores de riesgo de reincidencia la evaluación de la vinculación que la persona tenga con la familia, pareja, grupos de pares y amigos, entre otros.

Lo anterior denota la importancia del trabajo familiar y contextual para las distintas perspectivas criminológicas, ya que ambas abordan factores familiares, sociales y comunitarios para entender y prevenir la criminalidad, ya sea desde la socialización, el control social o la participación, como mecanismo para abordar sus propias necesidades y reducir de esta forma la vulnerabilidad o exclusión social. Sin embargo, en este punto, como ya fue señalado en la dimensión de la reinserción social, en el subprograma de atención de internos, en el área social existe un “Taller de Fortalecimiento e Integración Familiar”, orientado al trabajo con las familias de los internos. No obstante, preocupa que sea el único programa de intervención, cuya frecuencia es de una vez al año y cuenta con un cupo no superior a 15 participantes.

Subsidiariamente a esta falencia los internos que se encuentra en tratamiento de adicciones y en el subprograma laboral cuentan con la posibilidad de acceder a talleres familiares complementarios. Por otro lado, resulta relevante señalar que el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios contempla como sanción (art. 81, letras G, I, K) la “privación de hasta por un mes de toda visita o correspondencia con el exterior” y además la “internación

en celda solitaria por períodos que no podrán extenderse 10 días”. Pese a que la Regla de Mandela n.º 36, si bien posibilita la aplicación de restricciones para el funcionamiento seguro del establecimiento penitenciario, siempre debe primar un criterio de proporcionalidad y racionalidad en la aplicación de estas, encontrándose en tales lógicas una contradicción institucional que, en palabras de Ferrajoli (2016), al buscar modelar la “buena” conducta social, privan a la persona de sus interacciones sociales más básicas.

### *Progresividad de la pena*

Resulta preocupante observar como de acuerdo con datos entregados por Gendarmería mediante transparencia hasta julio de 2022 había tres personas con beneficio de salida controlada al medio libre, una persona con beneficio de salida dominical y ninguna con beneficio de salida de fin de semana. Ello pudiese ser un síntoma de las falencias detectadas, debido a que es un número extremadamente bajo para una cárcel que tiene una población penal superior a las 800 personas condenadas.

Además, según información otorgada por Gendarmería para los procesos de Libertad Condicional, durante el período abril 2022 postularon un total de 127 personas. Obtuvieron dicho beneficio solo 15 personas, lo que corresponde a un 11,8% de los postulantes. Estas cifras se traducen no solo en un bajo porcentaje de obtención en relación con quienes cumplen con los requisitos formales, sino que permiten hipotetizar sobre el fracaso de los procesos de reinserción social, toda vez que personas que han cumplido al menos con la mitad de su condena, se espera que al haber participado de programas con orientación a la reinserción social se encuentren más preparados para salir en libertad.

### *Discusión de las brechas*

De acuerdo con el análisis efectuado, el CCP Biobío es un modelo de cárcel concesionada, cuyo modelo de reinserción, tanto desde lo enunciado como de la ejecución, tiene grandes brechas que son necesarias subsanar para favorecer procesos de reinserción social. Dicha afirmación se puede realizar en atención al análisis de las brechas presentadas en un comienzo de la investigación como supuestos a comprobar, y que se proceden a desarrollar.

Brecha 1: La cantidad de programas orientados a la reinserción social del CCP Biobío son insuficientes para atender a la totalidad de la población privada de libertad vigente.

Se puede concluir que existe una amplia oferta de programas de reinserción en el CCP Biobío, por lo que el problema no radica necesariamente en la cantidad de programas (criterio de magnitud), sino que, en primer lugar, en la posibilidad de acceder a estos, debido a que su indicador de logro en la mayoría de los programas establecen un alcance de 20% de la población objetivo y dejan a discreción de la concesionaria la posibilidad de participación en actividades de reinserción al resto de la población penal.

En segundo lugar, se observa una falta de interrelación de los programas de reinserción social. Dentro de los documentos analizados solo se identificaron flujogramas generales en el Reglamento de Servicio de la Obra (RSO) del Ministerio de Obras Públicas, lo que no asegura que entre ellos se relacionen y complementen en un proceso ordenado que permita llevar a cabo acciones de intervención lógicas, progresivas e individualizadas para que las personas privadas de libertad puedan adquirir herramientas y avances en sus áreas de reinserción.

Lo anterior se condice con el estudio realizado mediante una encuesta sobre la percepción de calidad de vida penitenciaria, en relación con el acceso a programas de reinserción, que concluye que

el promedio de acceso en las cárceles concesionadas fue de 1,5, mientras que, en el caso de las cárceles tradicionales, el promedio fue de 1,8. Diferencia estadísticamente significativa y representa evidencia preliminar de que las cárceles concesionadas presentarían un menor acceso a programas de reinserción social en comparación con las tradicionales (Sanhueza y Pérez 2017, 1076).

Tampoco se identificaron criterios que midan el impacto o efectividad de los programas. La evaluación se centra en número de beneficiarios y no en la calidad de la prestación o en el impacto. De las categorías analizadas, se puede señalar que la única prestación en materia de reinserción social que se encuentra cubierta en términos de posibilidad de acceso (y no necesariamente en función a la calidad) es en la dimensión educativa y laboral, que contempla una amplia oferta y que se puede ajustar a los diversos requerimientos o características de la población penal.

Brecha 2: Los programas de reinserción social carecen de un enfoque de integración de las personas privadas de libertad con su medio familiar y social. Si bien existen programas orientados a la intervención familiar, estos resultan insuficientes y con metas de cumplimiento que no tienen ningún impacto en relación a criterios de magnitud, toda vez que, solamente se exige la realización de un taller anual denominado “Taller de Fortalecimiento e Integración Familiar” para 15 familiares o referentes significativos, aun cuando la evidencia científica utilizada como referencia por Gendarmería lo identifica como un elemento relevante en el proceso de reinserción.

Por otro lado, pese a que el subprograma de atención de internos en el área social contempla visitas domiciliarias, el objetivo de las acciones derivadas de estas tiene una orientación diagnóstica, y no deja espacio para visitas domiciliarias o acciones orientadas a la intervención psicosocial, que pudiese convertirse en una instancia fundamental para configurar un apoyo significativo en el proceso de reinserción, reducción de la ansiedad y contención de los temores familiares.

Dicha área de intervención es fundamental en la minimización del riesgo de reincidencia, producto de factores estresores familiares, entre otros, que sí se abordan, pero de forma focalizada en el taller de fortalecimiento e integración familiar ya señalado. Tampoco se observan



programas que tengan una orientación comunitaria, que permitan integrar a organizaciones de la sociedad civil en los procesos resocializadores, como pudiese ser juntas de vecinos, vinculación con servicios comunales, entre otras instituciones. Así, se pudiese crear una red de apoyo para la persona privada de libertad al momento de retornar al medio libre.

Brecha 3: Los programas de reinserción social no abordan temáticas que son fundamentales para lograr procesos de reinserción social efectivos, desde los planteamientos de las perspectivas críticas. Sumado a lo ya señalado en la brecha 2, los programas de reinserción abordan de manera parcial las problemáticas identificadas en los planteamientos de las perspectivas críticas. Se trabajan diversos aspectos del área familiar, individual, social y personal de los internos, y se involucran a profesionales de diversas disciplinas. Sin embargo, esto se encuentra orientado solo para un porcentaje reducido de internos.

Por otro lado, como brecha se reconoce que desde la intervención en reinserción falta incorporar programas de ofensores sexuales u otras temáticas vinculadas a delitos complejos, que son fundamentales para alcanzar procesos efectivos de reinserción y poder hacer más factible la posibilidad de optar a la progresividad de la pena y la obtención de otros beneficios intrapenitenciarios, que puedan mejorar el paso por la cárcel. Así como tampoco se visualizan programas que se hagan cargo de reparar el daño que genera el encarcelamiento a las personas (prisionización, estrés, depresión, exposición constante a la violencia, entre otros), no se aprecian intervenciones que deberían ser desarrolladas de forma masiva y con un enfoque terapéutico.

## Reflexiones finales

Al considerar lo analizado, el modelo de cárcel concesionada como mecanismo de gestión para la reinserción, en su aplicación considera de forma parcial los aportes teóricos fundamentales como el modelo de RNR, de modo que no permite concluir que su aplicación puede generar el impacto esperado en los procesos resocializadores. En este sentido, que la totalidad de los procesos de reinserción se encuentren mediados por un contrato de licitación, también le quita flexibilidad y otorga lentitud a los procesos de cambios propios de la gestión del conocimiento, como es la incorporación de la mejor evidencia para fundamentar los procesos de intervención.

En base a criterios de eficacia del modelo analizado, no existen garantías que permitan generar las condiciones estructurales para alcanzar procesos efectivos de reinserción de las personas privadas de libertad. Ello sucede, sobre todo, porque los indicadores de cumplimiento carecen de evaluaciones orientadas hacia el impacto de las intervenciones. De hecho, se orientan hacia el cumplimiento de la atención a un porcentaje de la población que se calcula al comienzo de cada año.

De esta forma se demuestra que para lograr programas de reinserción social eficaces se deben superar brechas y ampliar la mirada de la intervención, la que no debe centrarse solo

en la persona que ha infringido la ley; los programas también deben orientar su mirada al contexto familiar y social como un aspecto relevante para la reinserción social.

Por último, se propone repensar las denominadas perspectivas “RE” de resocialización o reinserción y se hace necesario avanzar a incorporar paradigmas “RE” más amplios, que hablen de reparación o restauración a la marginación que enfrentan las personas privadas de libertad. Así, se redefine el desafío de la reinserción social, que se puede comprender como un esfuerzo que requiere de la sinergia entre diversos actores gubernamentales, de políticas sociales y actores privados. Es solo mediante la colaboración concreta y desinteresada de estas entidades que se puede lograr una intervención integral, que aborde las complejas dimensiones que influyen en los procesos de reinserción social. Esto es esencial para mitigar el daño que genera la cárcel, de manera que permita implementar estrategias más eficaces y sostenibles en el tiempo.

## Bibliografía

- Andrews, Donald Arthur, James Bonta y Robert Hoge. 1990. “Classification for effective rehabilitation: Rediscovering psychology”. *Criminal justice and Behavior* 17(1): 19-52.
- Arellano, Jaime. 2003. “Reforma penitenciaria: el caso del programa de concesiones en infraestructura penitenciaria en Chile”. Seminario Justicia y Gobernabilidad Democrática del Centro de Estudios de Justicia de las Américas y Ministerio de Justicia de Chile.
- Arriagada, Isabel. 2012. “De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal”. *Revista de Derecho* 2 (XXV): 9-13. doi.org/10.4067/S0718-09502012000200001
- Aniyar de Castro, Lola, y Rodrigo Codino. 2013. *Manual de Criminología Sociopolítica*. Buenos Aires: Ediar.
- Baratta, Alessandro. 1993. “Resocialización o control social. Por un concepto crítico de “reintegración social” del condenado”. *Criminología y Derecho Penal* 1 (1): 376-393.
- Bernal, Camilo, y Alejandro Forero. 2012. “Políticas criminales y modelos penitenciarios: en busca de una caracterización”. En *La cárcel dispar*, editado por Josep García-Borés e Iñaki Rivera, 17-32. España: Edicions Bellaterra.
- Chile. 1998. *Decreto 518. Aprueba reglamento de establecimientos penitenciarios*. Ministerio de Justicia.
- Chile. 2012. Ley 20.584. Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud.
- Cuneo, Silvio. 2018. *Cárcel y Pobreza. Distorsiones del populismo penal*. Santiago: Uqbar Editores.
- Di Clemente, Carlo, y James Prochaska. 1982. “Self-change and therapy change of smoking behavior: A comparison of processes of change in cessation and maintenance”. *Addictive Behaviors* 7(2): 133-142.
- Espejo, Nicolás, y Marcelo Rojas. 2007. *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2007. Hechos de 2006*. Santiago de Chile: Facultad de Derecho/Universidad Diego Portales.

- Ferrajoli, Luigi. 2016. "Jurisdicción y ejecución penal. La Cárcel una contradicción institucional". *Crítica penal y poder* 11: 1-10. <https://acortar.link/3vfnlB>
- Foucault, Michel. 2020. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Madrid: Siglo XXI.
- Gendreau, Paul, y Donald Arthur Andrews. 1990. "Tertiary Prevention: What the Meta-analyses of the Offender Treatment Literature Tell us About" What Works"". *Canadian Journal of Criminology* 32(1): 173-184.
- Godoy, Ignacio, y Guillermo Sanhueza. 2022. "Salir de la cárcel, retornar a la pobreza en el Gran Santiago". *Persona Y Sociedad* 36(1): 29-56. [doi.org/10.53689/pys.v36i1.357](https://doi.org/10.53689/pys.v36i1.357)
- INDH (Instituto Nacional de Derechos Humanos). 2017. "Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile 2014 – 2015: Seguimiento de Recomendaciones y Cumplimiento de Estándares Internacionales sobre el Derecho a la Integridad Personal", <https://acortar.link/aDJXrn>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2017. "Política Pública de Reinserción Social", <https://acortar.link/uTvADz>
- Ministerio de Obras Públicas. 1997. Bases Administrativas de la obra pública fiscal denominada "Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria Grupo 2", compuesta por los Establecimientos Penitenciarios de Antofagasta y Concepción, por el sistema establecido en el artículo 87 del D.F.L. MOP N° 850 de 1997.
- Ministerio de Obras Públicas. 2002. Reglamento de Servicio de la obra (RSO). desarrollado según lo establecido en el 1.10.10, de las Bases de Licitación y contiene los documentos: N° 7: Memoria Operativa; N° 8: Programa de Servicios Básicos, que forman parte de la Oferta Técnica del Operador.
- Oliveri, Katherine Georgina. 2011. "Programas de rehabilitación y reinserción de los sistemas de cárceles", [acortar.link/YMNitB](https://acortar.link/YMNitB)
- Rusche, Georg, y Otto Kirchheimer. 2018. *Pena y Estructura Social*. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik.
- Sanhueza, Guillermo, y Francisca Pérez. 2017. "Cárceles concesionadas en Chile: evidencia empírica y perspectivas futuras a 10 años de su creación". *Polít. Crim.* 12(24): 1066-1084. [doi.org/10.4067/S0718-33992017000201066](https://doi.org/10.4067/S0718-33992017000201066)
- Sierra Bravo, Restituto. 1994. *Técnicas de investigación social. Teoría y ejercicios*. Madrid: Editorial Paraninfo.
- Wacqant, Loïc. 2009. *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Weitekamp, Elmar, y H. Hans Kerner. 1994. "Epilogue: Workshop and plenary discussions, and future directions". En *Cross-national longitudinal research on human development and criminal behavior*, editado por Elmar G. M. Weitekamp y Hans-Jürgen Kerner, 439-449. Dordrecht: Springer Netherlands.