



UN SISTEMA PENITENCIARIO PARA COMBATIR EL AVANCE DEL CRIMEN ORGANIZADO

OCTUBRE 2024

SERIE
INFORME
SOCIEDAD
Y POLÍTICA

196

AUTOR: FRANCISCO ALCORTA

0718-4093



AUTOR:
FRANCISCO ALCORTA

Cientista Político de la Universidad Diego Portales y Master en Políticas Públicas en London School of Economics and Political Science. En octubre del 2023 se integró al Programa Político de Libertad y Desarrollo.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
I. LENTITUD EN EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA CARCELARIA	6
II. CÓMO AVANZAR HACIA UN SISTEMA PENITENCIARIO FORTALECIDO	16
III. REFLEXIONES FINALES	19

INTRODUCCIÓN

Las cárceles desempeñan un rol fundamental en la estructura del sistema de seguridad, no solo como un mecanismo punitivo, sino también como un espacio para la prevención, rehabilitación y reinserción social. Sin embargo, los sistemas penitenciarios suelen ser marginados en el diseño de políticas de seguridad, las cuales tienden a enfocarse en aspectos relacionados con la actividad policial y la persecución del delito. Esto convierte a las cárceles en el eslabón olvidado de las políticas públicas de seguridad.

En este contexto, América Latina se ha convertido en un lugar donde las organizaciones criminales han encontrado en los centros penitenciarios un espacio propicio para incrementar y fortalecer sus operaciones. De la mano de condiciones de seguridad obsoletas, sobrepoblación, corrupción y ante la vista gorda

de las autoridades, el crimen organizado se ha asentado en las cárceles de la región¹. El caso de Venezuela se posiciona como paradigmático, donde en uno de sus penales se articuló una de las organizaciones criminales más peligrosas de América Latina, el "Tren de Aragua", agrupación que ha extendido sus redes por todo el mundo, operando desde el interior de la cárcel de Tocarón².

Brasil presenta otro caso entre la estrecha relación del crimen organizado y las cárceles. La organización criminal "Comando Vermelho" es una de las más antiguas del país, surgida en respuesta a las deficientes condiciones de seguridad en la prisión de Cândido Mendes, donde delincuentes peligrosos encontraron la oportunidad de unirse para protegerse de bandas rivales³. De manera similar, el "Primeiro Coman-

1. Bergman and Fondevila (2021). Prisons and Crime in Latin America. Cambridge University Press.

2. Rízques (2023). El Tren de Aragua. La banda que revoluciona el crimen organizado en América Latina. Editorial Planeta.

3. Insight Crime (2022). <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-brasil/comando-rojo/>

do da Capital" (PCC), inspirado en las tácticas del "Comando Vermelho", se consolidó en otras cárceles brasileñas y es actualmente una de las organizaciones criminales más peligrosas de ese país.

Recientemente Ecuador ha sido escenario de uno de los episodios más críticos en la relación entre crimen organizado y sistema penitenciario. Motines masivos dentro de las cárceles del país desestabilizaron el orden interno, obligando a las autoridades a recurrir a las Fuerzas Armadas para restablecer el control de las calles y de los centros penitenciarios. Todo esto orquestado desde el interior de las cárceles por una organización criminal conocida como "Los Choneros"⁴.

Estos casos dan cuenta de la compleja interrelación entre el crimen organizado y los sistemas penitenciarios en la región. La falta de gestión adecuada de la población penal, la ausencia de tecnología efectiva para el control de las bandas criminales que operan desde las cárceles, la corrupción y la infraestructura deficiente configuran un escenario sumamente peligroso para la institucionalidad de los Estados. En lugar de servir como mecanismos de control, castigo y reinserción de aquellos que cometen crímenes, las cárceles han contribuido, en muchos casos, al fortalecimiento de las organizaciones delictuales que deberían combatir.

Chile no ha estado ajeno de esta alarmante tendencia. Las cárceles chilenas se han convertido en un foco creciente de criminalidad, marcado por el estancamiento de los programas destinados a mejorar la capacidad y las condiciones de los establecimientos penitenciarios, los que no estaban preparados para enfrentar una delincuencia mucho más violenta y compleja.

Este preocupante escenario se ha visto agudizado por un aumento considerable de la población pe-

nal, cambios en el perfil de los reclusos, el debilitamiento de la institucionalidad de Gendarmería, y la creciente influencia de organizaciones criminales transnacionales que operan desde el interior de los centros penitenciarios. El presente documento tiene como objetivo contribuir a la discusión en torno a la seguridad pública, desde la perspectiva de la política carcelaria, abordando principalmente la necesidad de contar con un sistema de segmentación efectivo de la población penal, logrando reducir el contacto criminológico y mejorar las oportunidades de reinserción de los reclusos a través de una mejora de la infraestructura carcelaria.

4. Insight Crime (2023). <https://insightcrime.org/ecuador-organized-crime-news/los-choneros/>

I. LENTITUD EN EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA CARCELARIA

El sistema carcelario chileno está compuesto por 88 establecimientos penitenciarios (EP) administrados por Gendarmería de Chile, respondiendo a las necesidades de custodia y resguardo de los internos y de la política de seguridad del país. De acuerdo con la normativa que regula a los centros penitenciarios, se entiende que estos son recintos destinados a la custodia de personas privadas de libertad, ya sea por detención, prisión preventiva o cumplimiento de penas privativas. Estos lugares también incluyen instalaciones para el cumplimiento de penas sustitutivas, el control de beneficios legales en régimen abierto y el apoyo postpenitenciario para quienes han cumplido su condena, así como la supervisión de la libertad condicional⁵.

A nivel general, el sistema penitenciario se divide en tres subsistemas: Cerrado, Abierto y Postpenitenciario⁶. El primero gestiona a personas que ingresan bajo

la privación de su libertad por orden de los tribunales competentes, ya sea como resultado de la aplicación de prisión preventiva como medida cautelar, por el cumplimiento de una condena privativa de libertad o debido a la ejecución de una medida de apremio⁷. El Subsistema Abierto, gestiona a individuos condenados por los tribunales competentes a cumplir penas sustitutivas a la privación o restricción de la libertad. Por último, el sistema Postpenitenciario contempla a aquellas personas que han salido de los Subsistemas Cerrado o Abierto y que, bajo un control específico, pueden optar por la eliminación de sus antecedentes penales o la conmutación del saldo de una pena privativa o restrictiva.

Los tipos de establecimientos penitenciarios que contempla el sistema chileno se clasifica de acuerdo con lo siguiente:

5. Decreto N°518 (1998).

6. Gendarmería de Chile (s/f).

7. De acuerdo con Gendarmería de Chile (s/f) una medida de fuerza que se ejerce contra una persona y es ordenada por resolución judicial para exigir el cumplimiento forzado de una obligación regulada por Ley. No constituyen una pena.

Tabla N°01 Tipos de establecimientos penitenciarios

Establecimiento penitenciario	Definición
Centro de Detención Preventiva (CDP)	Destinados a la atención de detenidos y sujetos a prisión preventiva.
Centros de Cumplimiento Penitenciario (CCP)	Dar cumplimiento de penas privativas de libertad. Podrán tener los siguientes regímenes: cerrado, semiabierto y abierto.
Complejos Penitenciarios	Establecimientos que coexisten en un mismo perímetro, con un régimen interno y tratamiento diferenciado, apoyados por servicios únicos centralizados de seguridad, salud, reinserción social, laboral y administrativo.
Centros de Educación y Trabajo	Centros de Cumplimiento Penitenciario que ofrecen un tratamiento de reinserción social. También se conocen como Centros Abiertos o Centros Agrícolas, con denominaciones aprobadas por la Administración Penitenciaria.
Centros Penitenciarios Femeninos	Establecimientos destinados a mujeres, con espacios adecuados para el cuidado y tratamiento pre y postnatal, y atención de hijos lactantes de las internas.
Centros de Reinserción Social	Establecimientos destinados al seguimiento, asistencia y control de personas condenadas a penas sustitutivas.
Centros de Apoyo para la Integración Social	Establecimientos para el seguimiento y apoyo a personas que han cumplido sus condenas y requieren asistencia para la reinserción social, incluyendo a quienes están bajo libertad condicional.

Fuente: elaboración propia a partir de Decreto 518-1998 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Una de las características del sistema carcelario chileno es que cuenta con infraestructura concesionada, siendo este uno de los elementos claves de la administración de la población penal. El sistema de concesiones carcelarias fue ideado en el año 2000 bajo el gobierno de Ricardo Lagos como parte de la reforma penitenciaria para abordar problemas como el hacinamiento y mejorar las condiciones carcelarias, buscando ser una respuesta al incremento en la población penal producido a partir de la Reforma Procesal Penal. En una primera instancia, se planeó la cons-

trucción de diez nuevos recintos penales, lo que en las propias palabras del presidente Lagos equivaldría a construir durante su mandato más de la totalidad de metros construidos hasta la fecha en cárceles. Sin embargo, al término de su mandato, solo dos establecimientos penitenciarios habían sido completados, tres estaban en construcción, pero con conflictos entre el gobierno y las empresas involucradas, y dos proyectos quedaron completamente paralizados por problemas administrativos que resultaron en litigios contra el Estado⁸.

8. Ídem.

Las tensiones siguieron durante el primer mandato de Michelle Bachelet, donde se tuvieron que administrar y gestionar los problemas provenientes del programa anterior, particularmente los juicios entre las concesionarias y el Estado, los que tuvieron como resultado una serie de millonarios pagos en sobrecostos a las empresas, llevando a la conformación de una Comisión Especial Investigadora por parte de la Cámara de Diputados⁹. Al finalizar su periodo, el gobierno de Michelle Bachelet finalizó la construcción de cuatro recintos bajo el régimen de concesiones, tres de los cuales venían del gobierno anterior, totalizando seis de las diez cárceles planificadas originalmente en la administración de Lagos.

Durante su primer gobierno, el presidente Piñera buscó fortalecer el programa de concesiones a través del Ministerio de Obras Públicas (MOP) con el objetivo de evitar la serie de controversias en el diseño y sobrepagos que habían afectado los procesos anteriores y reactivar la construcción de centros penitenciarios bajo el sistema de concesiones¹⁰. Ante la emergencia causada por el terremoto y la creciente dificultad para gestionar una sobrepoblación penal debido a la falta de desarrollo de infraestructura, se recurrió a medidas extraordinarias como una Ley de Indulto¹¹, la expulsión de extranjeros y la densificación de la infraestructura penitenciaria existente a través del mismo sistema de concesiones. Asimismo, se realizaron estudios que subrayaron la necesidad de construir nuevos establecimientos penitenciario.

Durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet, la situación de la infraestructura penitenciaria no

registró grandes avances, a pesar de la promulgación de la Ley 20.931, conocida como "Agenda Corta Anti-delincuencia", la cual tenía previsto los potenciales impactos regulatorios de su promulgación en materia de población penal. Esta ley, en sus disposiciones transitorias, establecía un ambicioso plan de construcción de establecimientos penitenciarios con miras a 2020, focalizado en las regiones Metropolitana, Biobío y Valparaíso. Además, las disposiciones incluían los primeros intentos de optimizar los procedimientos administrativos y los permisos sectoriales, estableciendo plazos para los pronunciamientos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Sin embargo, ninguno de los proyectos contemplados se concretó¹².

En su segundo mandato, el presidente Piñera propuso una mejora sustancial en la infraestructura penitenciaria a través de un nuevo plan que contemplaba la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios en Maule, Copiapó, Calama y Coyhaique, además de la ampliación de plazas¹³. Sin embargo, debido a los efectos de la pandemia, este plan solo pudo ser ejecutado parcialmente, con varios proyectos aún en fase de ejecución o, en algunos casos, sin haber sido licitados, como Copiapó y Calama.

Por su parte, el presidente Boric anunció un plan de densificación penitenciaria, buscando habilitar más de 12.000 plazas al año 2030 debido a la gran velocidad con que ha crecido la cantidad de reclusos en los últimos años y a la potencial crisis que el sistema chileno enfrentará si no se habilitan más espacio para una administración efectiva de la población penal¹⁴.

9. <https://www.bcn.cl/laborparlamentaria/participacion?idParticipacion=1511467>

10. Gobierno de Chile (2010). Plan de seguridad pública: Chile Seguro 2010-2014. Disponible en: https://pdba.georgetown.edu/Security/citizen-security/chile/politicas/chile_seguro.pdf

11. Ley 20.588. Indulto General

12. Ley 20.931. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1092269&idParte=9713189>

13. Gendarmería de Chile (2018). Balance de Gestión Integral. Disponible en: https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/BGI_2018_Genchi.pdf

14. Presentación Banco Interamericano de Desarrollo ministro de Justicia y Derechos Humanos (2024).

Tabla N°02 Duración proyectos de Centros Penitenciarios (CP)

Proyecto	Compra terreno	Tiempo construcción en años	Inicio operación
CP Alto Hospicio	2000	4	2005
CP La Serena	2000	4	2006
CP Rancagua	2000	4	2006
CP Valdivia	2002	4	2007
CP Puerto Montt	2002	4	2007
CP Talca	2008	6	2024
CP Copiapó	2012	4*	2030*
CP Calama	2015	4*	2030*

(*) Estimaciones realizada en los proyectos.

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Con todo, la política en torno a la infraestructura penitenciaria ha sido deficiente, sin avanzar con la velocidad que se requiere para poder construir cárceles modernas. Desde el 2000 al 2002, el tiempo de construcción y operación se mantenía en torno a los cinco años. A partir del año 2008 se ralentiza este proceso incrementando los tiempos de construcción, habilitación y operaciones. Por ejemplo, al analizar el tiempo desde la compra de terreno hasta el inicio de la operación del CP de Talca transcurrieron 16 años y se espera que los de Copiapó y Calama demoren incluso más que eso (ver tabla 02).

ACELERADO INCREMENTO DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA

De acuerdo con cifras de Gendarmería a agosto de 2024, se gestionan un total de 149.187 personas en todos los tipos regímenes penitenciarios, siendo en su

gran mayoría reclusos masculinos (89%). Del total, un 47% corresponden a personas que están cumpliendo alguna pena sustitutiva bajo el subsistema abierto, 40% corresponden al régimen cerrado y un 13% al sistema postpenitenciario.

Del total de población penal sujeta a penas privativas de libertad, 36.927 corresponden a condenados, equivalente a un 63% de la totalidad del sistema cerrado, 21.402 son imputados, lo que se traduce en un 37%, mientras que el 1% restante se divide en detenidos y procesados que cumplirán una pena bajo este sistema.

Por su parte, la clasificación de la población penal del subsistema cerrado da cuenta de que 4 de cada 10 internos muestra un índice de compromiso delictual medio, un 31% bajo y 27% alto¹⁵.

Al evaluar la evolución de la población penal totalmente

15. Gendarmería de Chile (2023). Presentación Comisión Especial Investigadora Situación Carcelaria.

Tabla N°03 Población Penal Subsistema Cerrado

Población Sistema Cerrado	Total	Porcentaje
Imputados	21.402	37%
Condenados	36.927	63%
Total Población Sist. Cerrado	58.343	100%

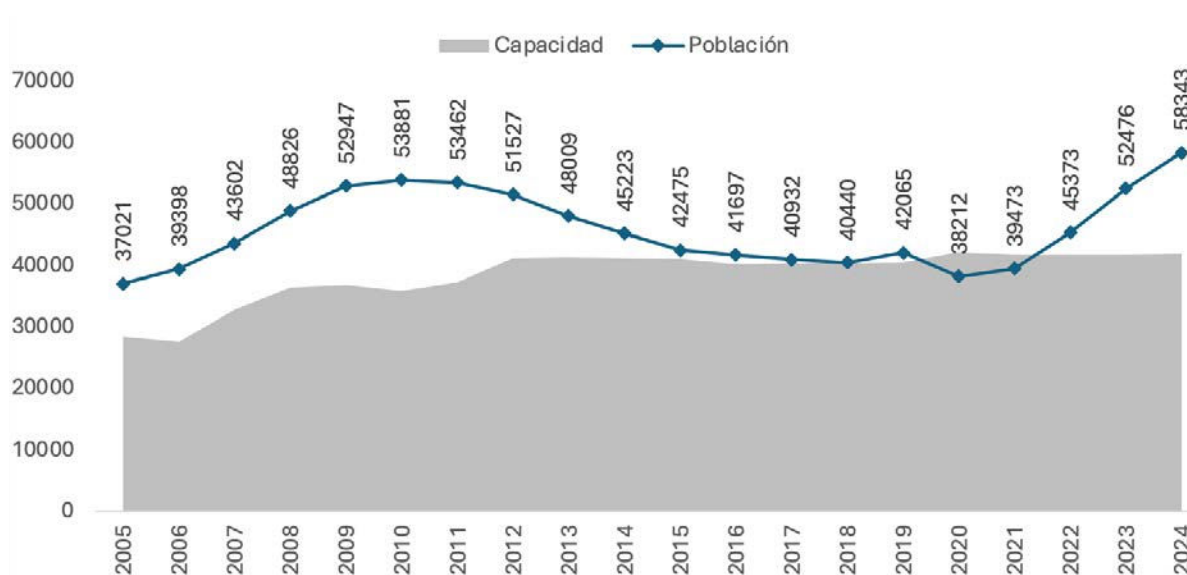
(*) Se excluyen 14 casos asociados a personas detenidas.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile a septiembre 2024.

recluida perteneciente al subsistema de régimen cerrado se puede ver el crecimiento que ha experimentado en los últimos años. Por ejemplo, esta población creció en un 46% entre el año 2021 a agosto de 2024, lo que se traduce

en una preocupante capacidad de uso de un 137%¹⁶. La cifra anterior nos posiciona en el lugar 68 de 208 países en términos de uso de capacidad carcelaria y cuarto en América Latina, detrás de Bolivia, Perú y Venezuela¹⁷.

Gráfico N°01 Población Penal Subsistema Cerrado - 24 horas



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile a septiembre 2024.

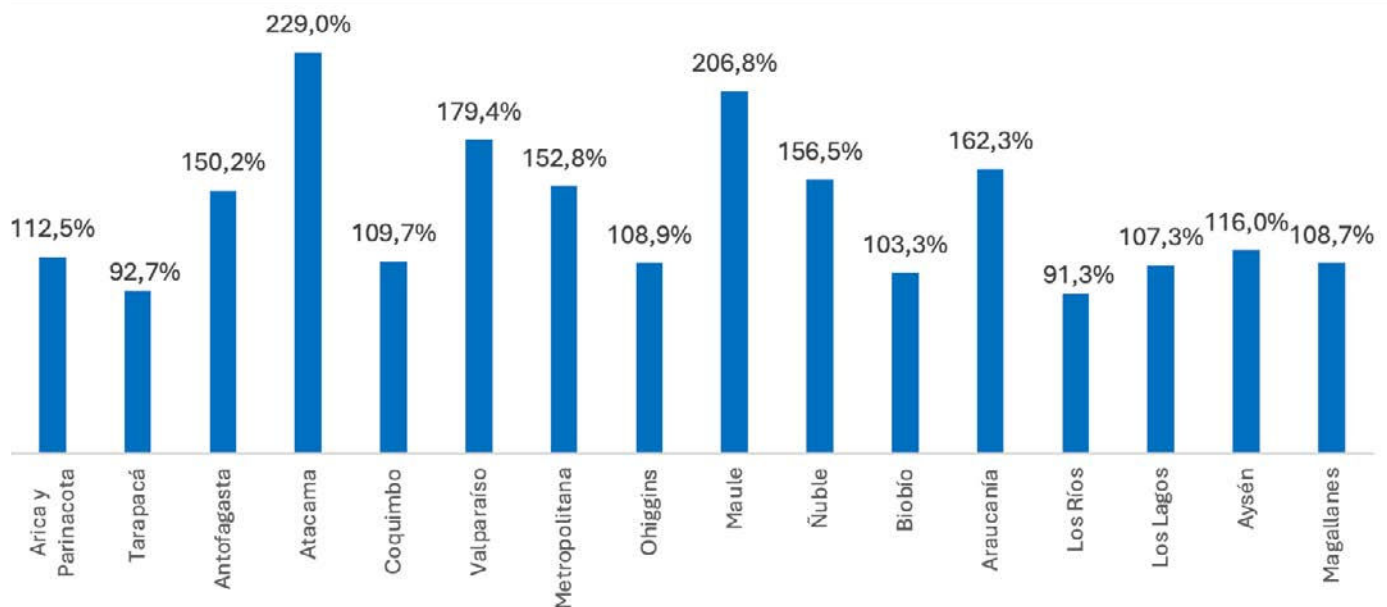
16. Gendarmería de Chile (s/f). https://www.gendarmeria.gob.cl/est_general.html

17. Prisonstudies.org (s/f).

Sin embargo, al analizar la situación a nivel regional se evidencia que hay ciertos lugares donde los reclusos duplican la capacidad carcelaria, lo que da cuenta del potencial riesgo en esos establecimientos penitenciarios. Por ejemplo, en la Región de Atacama, la capacidad de uso alcanza un 228% (ver gráfico 02), lo que la posiciona al mismo nivel que los veinte países con mayor sobreuso de su capacidad carcelaria¹⁸.

De acuerdo con el Ejecutivo, una ocupación cercana a 200% -como la que viven, además de Atacama, Valparaíso, Maule y Araucanía- sería crítico para la administración penitenciaria¹⁹. Sin embargo, un valor tan alto ya implica una crisis generalizada del sistema. Experiencias comparadas recientes dan cuenta de que los países adoptan medidas para aumentar sus capacidades cuando la sobrepoblación está en torno al 120%²⁰.

Gráfico N°02 Capacidad de uso población penal recluida en régimen cerrado por región



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile a agosto 2024.

De igual forma, un fenómeno que llama la atención es el incremento de la población penal extranjera en los últimos años. Así, el porcentaje de extranjeros cumpliendo alguna condena en el régimen cerrado

del del total de población penal del país alcanzaba un 7,1% en 2019, cifra que se duplica en 2024, llegando al 15%²¹ (ver gráfico 03).

18. https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/occupancy-level?field_region_taxonomy_tid=All

19. <https://www.latercera.com/videopodcast/redaccion/ministro-cordero-fast-track-de-carceles-se-va-a-presentar-tras-la-eleccion-municipal-para-evitar-que-se-contagie-en-este-debate/>

20. <https://commonslibrary.parliament.uk/will-prisons-run-out-of-space/>

21. Gendarmería de Chile (s/f). https://www.gendarmeria.gob.cl/est_general.html

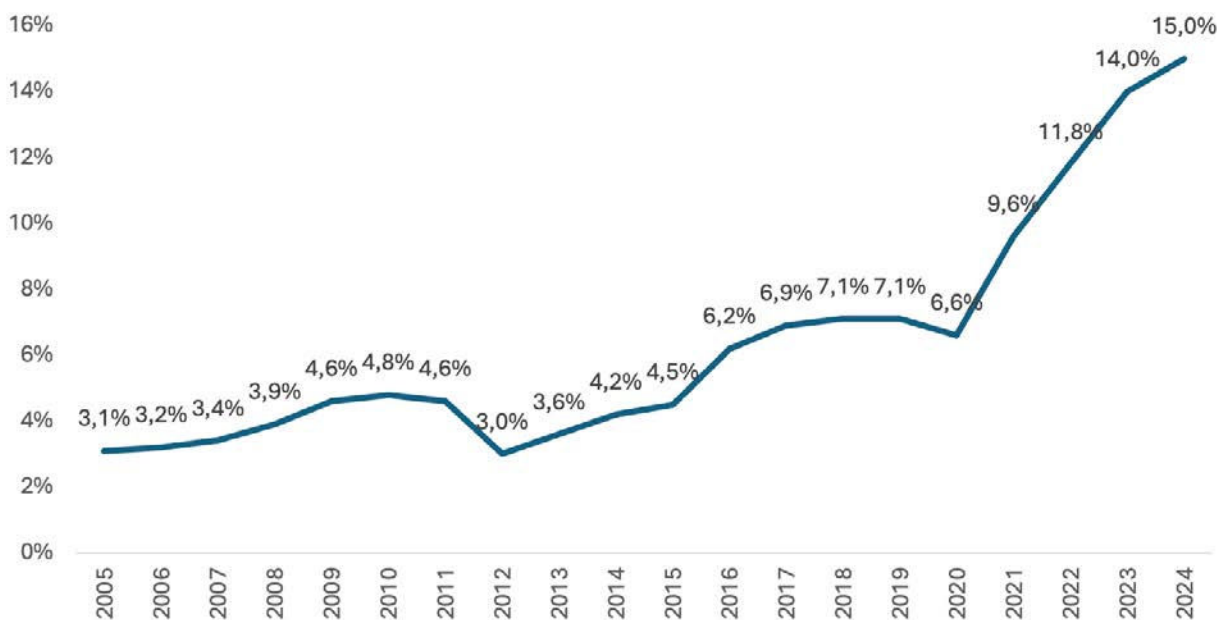
Entre los reclusos extranjeros, el mayor porcentaje lo representan personas de Colombia y Bolivia (27%), seguidos de venezolanos (26%) y peruanos (10%). Al evaluar cualitativamente a esta población, la mayoría es clasificada con un bajo compromiso delictual (63%), un 31% es considerado en el intervalo de medio, y solo un 5% es evaluado con un alto compromiso²². Con todo, se debe tener en consideración que esta población no cuenta con registros delictuales en Chile, o responde a lógicas criminales que escapan de los fenómenos nacionales, generando un riesgo de segregación errónea a los reclusos extranjeros, los que podrían ser reclutados por organizaciones criminales o continuar desde dentro del penal con actividades delictuales.

En resumen, el análisis de estas cifras demuestra que el sistema penitenciario chileno enfrenta una serie de desafíos estructurales urgentes que afectan su capacidad para gestionar eficientemente a la población penal que no deja de crecer. Con una infraestructura deficiente, la que toma

mucho tiempo en desarrollar y una preocupante sobrepoblación en varias regiones del país, el sistema muestra signos contundentes de presión, donde actualmente ha alcanzado un uso del 137%.

Además, el aumento de la población penal extranjera introduce nuevos retos relacionados el manejo adecuado de estos internos, junto con los desafíos de la criminalidad organizada transnacional, la que utiliza ampliamente las cárceles como centro de operaciones. En esta línea, y como ha sido descrito por investigaciones recientes, se configura una peligrosa combinación entre sobrepoblación carcelaria, falta de segmentación efectiva y presencia de organizaciones criminales. Para reducir el riesgo, el sistema carcelario debe buscar un correcto proceso de segmentación de la población penal, así como avanzar en nuevas formas de separar a los reclusos más peligrosos. Sin embargo, este mecanismo requiere de la infraestructura para implementarlo correctamente.

Gráfico N°03 Evolución población penal extranjera régimen cerrado



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile a septiembre 2024.

22. Gendarmería de Chile (2023). Presentación Comisión Especial Investigadora Situación Carcelaria.

SEGMENTACIÓN PENAL INSUFICIENTE PARA COMBATIR AL CRIMEN ORGANIZADO

La clasificación de la población penitenciaria es un elemento clave en el funcionamiento de los sistemas carcelarios, ya que implica agrupar a los reclusos en diferentes categorías para optimizar los procedimientos de custodia, supervisión y asignación a establecimientos penitenciarios específicos, con el propósito fundamental de identificar a los internos que presentan diversas necesidades en términos de seguridad, custodia y tratamiento, lo que, a su vez, requiere diferentes enfoques de gestión e intervención correccional, tomando en consideración los riesgos de seguridad que representan sus necesidades particulares y los recursos penitenciarios más apropiados para atenderlos de manera efectiva²³. Lo anterior se traduce, por ejemplo, en un criterio de clasificación de alta seguridad, media o baja.

De igual forma, la clasificación penitenciaria está vinculada al concepto de "evaluaciones individualizadas". Lo anterior implica un análisis sistemático de cada interno a través de técnicas como la revisión de documentación disponible y bases de datos, entrevistas y observaciones, con el objetivo de determinar sus riesgos futuros en diferentes dimensiones (comisión de delitos, autolesiones, suicidio, actitud hacia el personal o a otros reclusos, destrucción de infraestructura, riesgo de fuga y riesgo para el público en caso de escape), así como los factores que deben considerarse para reducir o gestionar dichos riesgos²⁴. Estas evaluaciones individualizadas se deberían aplicar a lo largo de todo el periodo penitenciario del recluso para facilitar la toma de decisiones y la gestión y planificación eficaz de las penas.

A nivel global, existen lineamientos internacionales, como las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, más conocidas como "Reglas Mandela", que establecen criterios mínimos para el trato de la población penal. Estos lineamientos, que tienen su origen en los primeros acuerdos sobre tratamiento de prisioneros llevados a cabo en la década de los 50, establecen orientaciones fundamentales para el tratamiento humano y digno de las personas privadas de libertad, prohibiendo la tortura y otros tratos crueles. Enfatizan la finalidad rehabilitadora de la pena y la necesidad de minimizar las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad para facilitar la reinserción social, mediante una gestión eficiente de los expedientes de los reclusos y la implementación de programas y actividades que respeten la dignidad inherente de todo ser humano²⁵.

Sobre lo anterior, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC en inglés), los elementos mínimos para la clasificación penitenciaria que se deberían tener en consideración van desde la naturaleza del delito cometido, antecedentes del recluso y evaluación de potenciales riesgos, junto con consideraciones de infraestructura. No obstante, cada país incorpora elementos propios asociados a su sistema penitenciario, dinámicas criminales y políticas de rehabilitación. Por ejemplo, Estados Unidos realiza una "clasificación objetiva" de sus reclusos basada en variables asociadas al delito cometido y comportamiento anterior. Sin embargo, y dado las distintas aproximaciones operacionales que tienen el sistema de cárceles, se genera un espacio para modificaciones para cada estado, así como también un reconocimiento del carácter dinámico que debe tener este instrumento²⁶.

23. UNODC (2020). Manual sobre la clasificación de los reclusos. https://www.unodc.org/documents/dohadecclaration/Prisons/HandBookPrisonerClassification/Handbook_-_Classification_of_Prisoners_Spanish_Ebook_FINAL.pdf

24. Ídem.

25. UNODC (2015). Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento Reclusos.

26. Austin (1991). Screening Jail Inmates: An Effective Tool for Improving Security. Corrections Today Volume: 53.

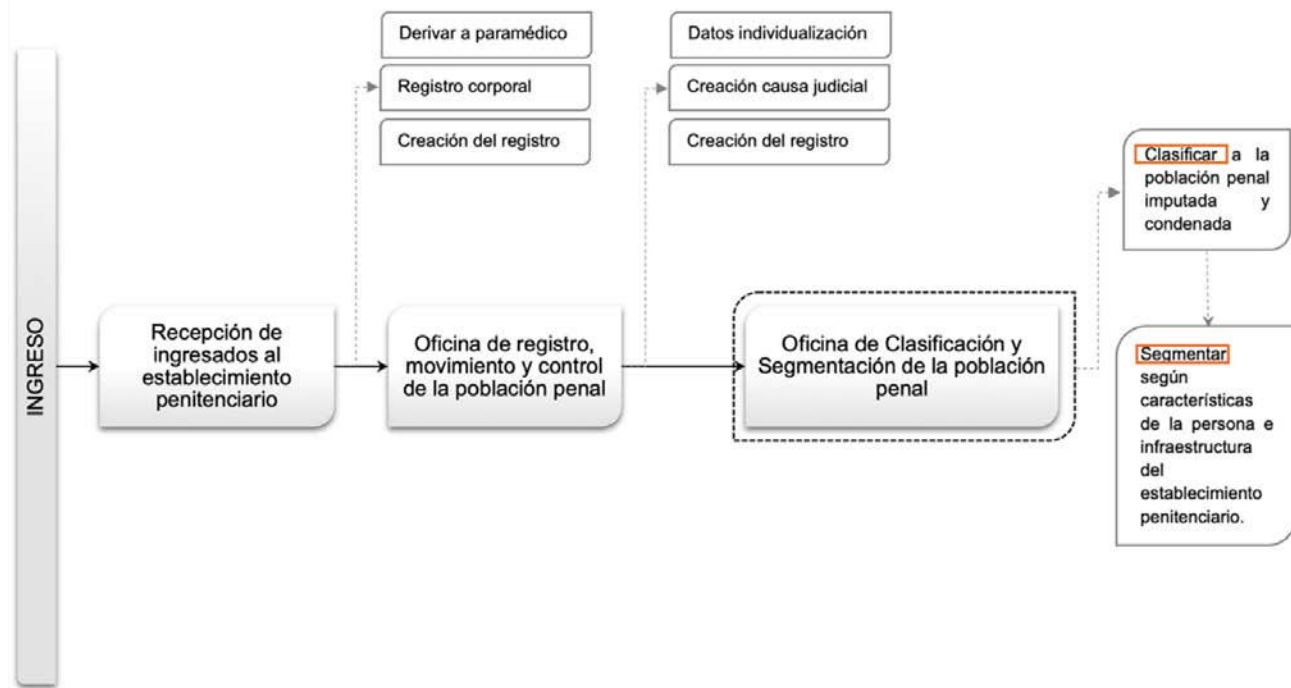
En Chile, siguiendo la normativa y experiencia internacional, se entiende el sistema de clasificación como el proceso de “identificar a las personas privadas de libertad, según sus características criminógenas, utilizando un instrumento que permita generar grupos homogéneos de internos para luego realizar la derivación a espacios separados, evitando el contacto físico entre estas poblaciones”²⁷. En otras palabras, se busca identificar aquellos internos con características similares en términos delictuales, previniendo el contagio criminológico. Por ejemplo, si un interno fue condenado por primera vez, se busca a través de la clasificación que esté en el mismo lugar físico que otros internos de características similares, con el fin de que este no adquiera otras conductas delictuales, evitar conflictos y se facilite la implementación de los

programas de rehabilitación y reinserción.

La aplicación de diversos instrumentos permite generar un puntaje que se refleja en un Índice de Compromiso Delictual (IDC) con tres tramos: alto, mediano y bajo compromiso delictual²⁸. Tras obtener este puntaje y a partir de la evaluación de antecedentes, el departamento encargado de la clasificación, Oficina de Clasificación y Segmentación de la población penal, procede a derivar y asignar a la persona una dependencia específica, siendo entendido este proceso como segmentación.

De acuerdo con el proceso descrito, la población penal bajo régimen cerrado es clasificada actualmente en un 27% con un alto compromiso delictual, un

Imagen N°01 Flujo de ingreso de población penal



Fuente: Gendarmería de Chile

27. Gendarmería de Chile (2023).

28. Ídem.

41% con un compromiso delictual medio y un 31% es considerada con un bajo compromiso delictual²⁹. Sin embargo, y ante los datos expuestos de una creciente población penal extranjera, cabe preguntarse si los mecanismos de segmentación vigentes son adecuados para la nueva realidad carcelaria del país.

Un cumplimiento efectivo de los procesos de clasificación y segmentación tienen como resultado una segregación efectiva de la población penal, contribuyendo al proceso de rehabilitación, reinserción y prevención de delitos cometidos en el marco del cumplimiento de penas. De igual forma, el proceso de segregación ayuda a disminuir el desarrollo de organizaciones criminales al interior de las cárceles, junto con reducir sus actividades criminales, las que muchas veces siguen vigentes desde el interior de los recintos

penales. Por tanto, una segregación efectiva requiere una correcta administración del sistema penitenciario, lo que hace aún más urgente abordar los desafíos y requerimientos de una infraestructura penitenciaria acorde a las exigencias de una mayor población penal y de la potencial influencia del crimen organizado.

29. Gendarmería de Chile (2023). Presentación Comisión Especial Investigadora Situación Carcelaria.

II. CÓMO AVANZAR HACIA UN SISTEMA PENITENCIARIO FORTALECIDO

AGILIZANDO LA CONSTRUCCIÓN DE RECINTOS PENITENCIARIOS

Uno de los aspectos fundamentales para mejorar la gestión penitenciaria y lograr una segregación efectiva de la población reclusa a partir de mecanismos de clasificación es contar con un número suficiente de plazas e infraestructura para implementar de manera correcta este mecanismo de gestión penitenciaria. No obstante, la actual deficiencia de infraestructura y la falta de desarrollo en nuevos proyectos han impedido la capacidad de gestionar a la población penal por parte de Gendarmería de Chile. En este contexto, dos áreas clave requieren atención para acelerar el desarrollo de nueva infraestructura penitenciaria: la simplificación de los procedimientos administrativos y el aumento en la velocidad de construcción.

Uno de los puntos centrales a mejorar, y que es posible inferir a partir de la discusión en torno a la histo-

ria de la política penitenciaria, es la burocracia estatal que encuentran estos proyectos. De manera general, es necesario disminuir al mínimo las tensiones entre los equipos del MOP y Gendarmería de Chile al momento de elaborar los diseños para las concesiones. Estos conflictos, debido a la ausencia de criterios claros en los diseños de los Centros Penitenciarios y a una discrepancia de criterios, generan una demora innecesaria al momento de la elaboración de los diseños de los recintos, retrasando el proceso en su conjunto.

Países como Inglaterra han podido agilizar este aspecto a través de la incorporación de diseños estandarizados de recintos penales en sus políticas penitenciarias, generando modelos predefinidos de construcción, *templates*, lo que ayuda a que los procesos sean mucho más rápidos. Por ejemplo, a través de esta estrategia, lograron en un plazo de menos de 3 años, construir cuatro prisiones con una capacidad de 6.000 plazas cada una para reclusos de distintos niveles de peligrosidad³⁰.

30. Ministry of Justice UK (2020). New Prisons Programme Modern Methods of Construction Delivery Plan.

Al definir de manera detallada cada aspecto de los recintos es posible configurarlos a través de un “kit de componente de piezas estandarizadas”, de modo de poder adaptar los recintos de acuerdo con las particularidades geográficas de su emplazamiento. Por ejemplo, para la prisión Five Wells, se desarrolló un esquema que permitió estandarizar el 80% del diseño y solo el 20% requirió un diseño específico para el terreno seleccionado. Esto permitirá que los conjuntos de componentes se utilicen en proyectos penitenciarios posteriores, lo que reducirá los costos y el tiempo, logrando un proceso con altos niveles de escalabilidad³¹.

Con objeto de maximizar estos resultados y junto con impulsar el proceso de transformación del sector de la construcción, el plan carcelario impulsado por el gobierno inglés en 2019 se sustenta fuertemente en los denominados “Métodos Modernos de Construcción”³², planificación de su implementación en el diseño de plataformas y elementos prefabricados (P-DfMA)³³, sustentado en el uso de tecnologías para la digitalización del proceso de construcción. En este sentido, cabe destacar la aproximación inglesa hacia diseños estandarizados previamente expuesta que logra cumplir con altos estándares de construcción y seguridad, dando espacio para adecuar elementos según las características de los terrenos y emplazamientos, pero aún más importante, certeza de un “*delivery*” efectivo de la construcción en los tiempos y formas requeridos³⁴.

Finalmente, además de implementar diseños estandarizados que minimicen las fricciones entre los actores involucrados en el diseño y utilizar métodos de construcción modernos, es fundamental acelerar los procedimientos administrativos, especialmente en lo que respecta a los permisos sectoriales necesarios para la construcción de infraestructura penitenciaria. Generar avances en esta materia no es nuevo y se cuenta con experiencias pasadas que, de manera infructuosa, no lograron llevar a cabo estos procedimientos. Por ejemplo, en sus disposiciones transitorias, la Ley de Agenda Corta de 2016 ya avanzó en esta dirección, estableciendo que los trámites del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental deben resolverse en un plazo máximo de seis meses, sin embargo, se requiere que se lleve a cabo realmente esta simplificación de los permisos para acelerar el proceso completo de construcción y habilitación de los recintos³⁵.

SEGMENTACIÓN ADECUADA PARA EL CRIMEN ORGANIZADO

Con procedimientos ágiles para la construcción de establecimientos penitenciarios, es posible gestionar de manera más eficiente la población carcelaria mediante mecanismos de segmentación. En este contexto se requiere disminuir los riesgos de “contagio criminológico”, es decir, la influencia que los líderes de organizaciones criminales pueden ejercer sobre otros reclusos. La experiencia de países con una fuerte presencia de

31. <https://glidertech.com/case-studies/kier-hmp-five-wells/>

<https://www.kier.co.uk/our-approach/our-projects/hmp-five-wells/>

32. Los métodos modernos de construcción son métodos que proporcionan un proceso de gestión eficiente de componentes estandarizados para proporcionar más productos de mejor calidad en menos tiempo mediante el uso de piezas prefabricadas y ensambladas en obra, con un menor impacto sobre el medio ambiente. “Pedro Gabriel Takao Ishirugi Analysis of Modular Construction Techniques Advantages and Disadvantages”, Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Civil Engineering - Specialization In Building Construction; University of Porto, Portugal, 2023

<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/150044/2/629274.pdf>

33. P-DfMA (P-DfMA (Product-Platform Design for Manufacture and Assembly): Diseño y construcción de elementos prefabricados estandarizado en base a un diseño previo estandarizado, repetible e interoperable, capaz de ser fabricado masivamente por una amplia gama de proveedores, de modo de obtener el menor precio posible a una calidad estandarizada (impactando en el costo del ciclo de vida del elemento), tiempos de fabricación conocidos ex ante, facilidad de montaje, y menor impacto ambiental general.

34. Ministry of Justice UK (2020). New Prisons Programme Modern Methods of Construction Delivery Plan.

35. Ley 20.931.

crimen organizado que han logrado gestionar este riesgo de manera correcta, como Italia, han implementado regímenes de segmentación muy estrictos, ofreciendo una perspectiva valiosa para el contexto chileno.

Tras una serie de atentados contra jueces y miembros del Poder Judicial por parte del crimen organizado italiano, este país avanzó hacia un sistema estricto de segmentación penitenciaria para el cumplimiento de penas de miembros de la mafia, conocido como “carcere duro” o prisión dura. Este modelo de gestión carcelaria es ampliamente conocido por el rigor que tiene en el manejo de reclusos vinculados a la mafia, buscando disminuir al máximo la influencia que estos podrían tener al interior y exterior de las prisiones a través de procesos estrictos de control de las comunicaciones e interacciones de los reclusos³⁶.

Enmarcados en el artículo 41 bis de la ley de administración de prisiones italianas, las condiciones de comunicación de los reos bajo este régimen son extremadamente limitadas, al igual que su comunicación con el mundo exterior. Asimismo, sus horas al aire libre son escasas y sin acceso a los lugares comunes o compartir con otros internos. Las visitas son controladas y se limitan a una lista muy cerrada de solo familiares, sin posibilidad de contacto físico. Este régimen no es permanente y puede ser revocado o renovado cada dos años tras una rigurosa evaluación de las condiciones de seguridad y comportamiento del recluso³⁷.

Otro ejemplo que ha cobrado notoriedad recientemente ha sido el caso de El Salvador, donde a principios de 2023 se construyó un establecimiento penitenciario capaz de albergar 40.000 reos con foco en

combatir a las organizaciones criminales a través de un estricto régimen penitenciario. El denominado Centro del Confinamiento del Terrorismo (CECOT) se articula como un eje central de la política de seguridad de El Salvador, a través de una extrema vigilancia de la población que allí reside, incorporación de tecnología y un fuerte control de las comunicaciones de los reos, las que se limitan a cuestiones relativas a su situación judicial o emergencias³⁸.

La experiencia italiana, como la salvadoreña tienen como punto común un control estricto de la población penitenciaria ligada a organizaciones criminales, pero el aspecto más destacable es el rol que cumplen las cárceles en las políticas de seguridad pública de estos países: de nada sirve encarcelar al crimen organizado si no es posible segregar efectivamente a sus miembros para que dejen de operar y ampliar sus redes desde el interior de los recintos³⁹.

Si bien la situación salvadoreña o italiana parecen distantes a la realidad nacional, la velocidad y avance del crimen organizado exige estar preparados. De acuerdo con Gendarmería de Chile se detectaron 1.249 bandas y organizaciones vinculadas al crimen organizado al interior de los recintos penales durante el año 2023, correspondiendo un 65% a bandas dedicadas principalmente a delitos vinculados al narcotráfico⁴⁰. La incorporación de mayores medidas de seguridad y regímenes especiales a reclusos asociados al crimen organizado, particularmente a líderes de bandas vinculadas a organizaciones de narcotráfico, sería un avance sustantivo en materia de política de seguridad pública, contribuyendo a prevenir que estos grupos sigan operando al interior de los recintos.

36. Cifaldi y Scardaccione (2018). Italy's Penitentiary Order: art.41 bis OP. Juridical and criminological profiles. *Criminology and Criminal Law Review*

37. Ídem.

38. InsightCrime (2023). <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/08/El-SalvadorsPerpetual-State-of-Emergency-How-Bukeles-Government-Overpowered-Gangs-InSight-Crime-Nov-2023.pdf>

39. Gooch (2021). It doesn't stop at the Prison Gate: Understanding Organised Crime in Prison.

40. Gendarmería de Chile (2023). Presentación Comisión Especial Investigadora Situación Carcelaria.

III. REFLEXIONES FINALES

Chile se acerca aceleradamente a una preocupante situación en materia de gestión penitenciaria, pudiendo convertirse en pocos años en un escenario crítico para la seguridad pública. De la mano de procesos de desarrollo de infraestructura cargados de burocracia, la falta de incorporación de métodos modernos de construcción, ausencia de diseños de cárceles acordes a las necesidades del país y un acelerado crecimiento de la población penal, se está configurando un escenario similar al que muchos países de América Latina enfrentan, cual es el asentamiento y la operación del crimen organizado desde el interior de las cárceles.

Este documento aborda la peligrosa combinación entre sobrepoblación carcelaria y criminalidad, proponiendo avanzar en agilizar los procedimientos de construcción de cárceles, junto con mejorar la segmentación y administración de la población de mayor peligrosidad para prevenir. Por tanto, la política penitenciaria requiere:

• **Diseño de recintos penitenciarios estandarizados**

Avanzar de manera conjunta entre Gendarmería de Chile y el MOP en el diseño de un programa de fortalecimiento penitenciario que incorpore un robusto componente de estandarización en su diseño. Esto permite evitar nudos al momento de iniciar los procesos administrativos y entrega certezas al mercado sobre requerimientos, incrementando la competencia en las licitaciones.

• **Implementación de métodos modernos de construcción**

La urgencia en materia carcelaria requiere la implementación de nuevas formas de construcción que han probado ser exitosas. De la mano de diseños estandarizados, el desarrollo de técnicas modernas de construcción en el país significa avances sustantivos en la velocidad de construcción y costos asociados a este tipo de infraestructura. Asimismo, y como externalidad económica positiva, se desarrolla un sector

industrial nuevo, pudiendo escalar hacia otro tipo de obras públicas.

• **Agilización administrativa**

La denominada, “permisología” no solo afecta a la inversión privada, sino también al propio Estado, impidiendo responder de manera adecuada a las demandas de proyectos de infraestructura, como los establecimientos penitenciarios. Se propone avanzar en una agilización general de los permisos sectoriales y ambientales para la construcción de cárceles, con plazos acotados establecidos por ley que permitan, de la mano de un proceso de construcción moderno, el desarrollo de cárceles concesionadas a la velocidad que la crisis de seguridad impone.

• **Segmentación efectiva**

Al contar con un mayor número de plazas con altos estándares de seguridad, la administración de la población penal puede llevarse a cabo de mejor forma, logrando generar regímenes de encarcelamiento más estrictos para aquellos reclusos asociados al crimen or-

ganizado. La peligrosa combinación entre hacinamiento y criminalidad en la región sirve como experiencia para evaluar los riesgos de dejar actuar al crimen organizado al interior de las cárceles. La experiencia italiana para segmentar a los líderes de la mafia de manera estricta es un ejemplo de cómo generar mecanismos para impedir la influencia de los cabecillas en los recintos penales, evitando que estos transformen a las cárceles en un campo de acción de sus actividades.