

ANUNCIOS CARCELARIOS NO SON SUFICIENTES: HACINAMIENTO CRECERÁ AL 2030

- Las condiciones de inseguridad, sobrepoblación y corrupción en las cárceles de América Latina han convertido a estos recintos en bases operativas para organizaciones criminales como el Tren de Aragua en Venezuela, destacando la necesidad de reformar los sistemas penitenciarios para evitar su uso como herramientas de expansión delictiva.
- Con una sobrecapacidad del 140% en 2024, el sistema penitenciario chileno enfrenta un crecimiento acelerado de su población penal, acompañado de un estancamiento en el desarrollo de infraestructura carcelaria, profundizando los riesgos de seguridad, configurando una crisis en los recintos penitenciarios.
- Aunque el Gobierno proyecta ampliar en 12.188 las plazas carcelarias para 2030, la sobrepoblación continuará siendo crítica, alcanzando un 168% de sobredemanda. Esto evidencia la necesidad de medidas estructurales adicionales, como diseños estandarizados, métodos modernos de construcción y la agilización administrativa para abordar esta crisis de manera sostenible.

Las cárceles ocupan un importante lugar dentro del sistema de seguridad, ya que no sólo cumplen la función sancionatoria de los delincuentes, sino que también ofrecen oportunidades para la prevención del delito, la rehabilitación y la reintegración social. No obstante, los sistemas penitenciarios suelen quedar relegados en la formulación de políticas de seguridad, las cuales suelen centrarse en la acción policial y la persecución criminal. Como resultado, las cárceles se convierten en el componente más descuidado de las estrategias públicas de seguridad.

En este contexto, las cárceles de América Latina se han convertido en un entorno favorable para que las organizaciones criminales expandan y fortalezcan sus actividades. Factores como la seguridad deficiente, la sobrepoblación, la corrupción de los funcionarios a cargo del resguardo de los recintos y la inacción de las autoridades han permitido que el crimen organizado se consolide dentro de los sistemas penitenciarios de la región¹. Un ejemplo emblemático es el de Venezuela,

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

donde una de las organizaciones delictivas más peligrosas de América Latina, el Tren de Aragua, surgió y extendió su influencia global desde la prisión de Tocarón².

Brasil ofrece otro ejemplo de la estrecha conexión entre el crimen organizado y el sistema penitenciario. El "Comando Vermelho", una de las organizaciones criminales más antiguas del país, surgió como respuesta a las precarias condiciones de seguridad en la prisión de Cândido Mendes, donde reclusos peligrosos se unieron para protegerse de bandas rivales. De forma similar, el "Primeiro Comando da Capital" (PCC), inspirado en las estrategias del Comando Vermelho, se consolidó en otras cárceles y se ha convertido en una de las organizaciones delictivas más peligrosas de Brasil y América Latina³.

La gestión ineficaz de la población carcelaria, la falta de tecnología adecuada para controlar a las bandas que operan desde las prisiones, la corrupción y las deficiencias en la infraestructura han generado un entorno donde el poder del Estado es puesto en disputa, coexistiendo con el poder de las organizaciones criminales⁴. De esta forma, en lugar de cumplir su propósito como herramienta de control, sanción, rehabilitación y reinserción, las cárceles, en muchos casos, han facilitado el fortalecimiento del crimen organizado y propiciado la comisión de delitos desde su interior.

Chile no está ajeno de esta preocupante realidad. Las cárceles del país se han transformado en un núcleo creciente de criminalidad, influenciado por el estancamiento de los programas dirigidos a mejorar la capacidad y las condiciones de los centros penitenciarios, junto con un rápido aumento de la población reclusa, generando una situación alarmante que merece ser abordada con urgencia.

ACELERADO CRECIMIENTO POBLACIÓN PENAL Y ESTANCAMIENTO DE LAS CAPACIDADES

En octubre de 2024, Chile alcanzó un récord en su población penal bajo régimen cerrado, con un total de 58.671 reclusos. Esta cifra refleja un alarmante 140% de sobrecapacidad en los recintos penitenciarios. Lo más preocupante es la aceleración del uso excesivo de la infraestructura carcelaria, ya que en enero de 2023 el nivel de sobrecapacidad era del 109%, evidenciando un crecimiento rápido y sostenido en menos de dos años.

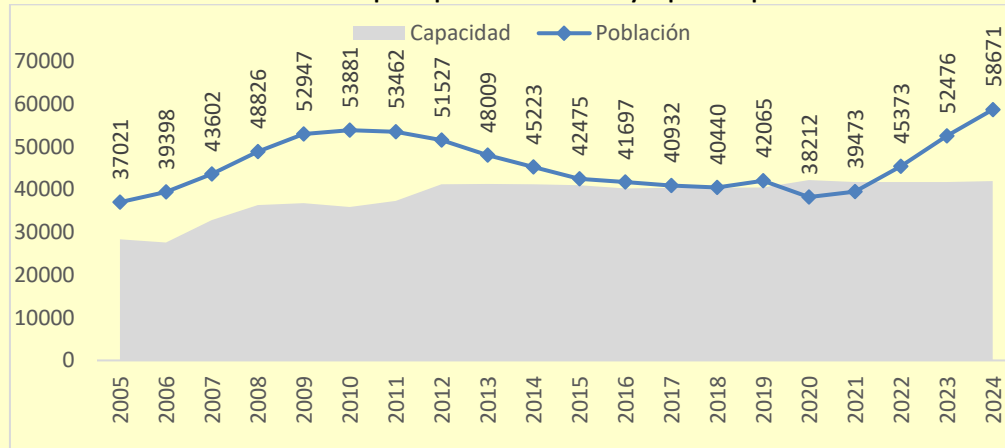
² Rízques (2023). El Tren de Aragua. La banda que revoluciona el crimen organizado en América Latina. Editorial Planeta.

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

⁴ Zeballos (2024). Un virus entre las sombras. La expansión del crimen organizado y narcotráfico en Chile

EN MENOS DE DOS AÑOS, LA POBLACIÓN CARCELARIA AUMENTÓ EN UN 30%, PESE A QUE LA CAPACIDAD ESTÁ ESTANCADA HACE 10 AÑOS

Gráfico N°1: Población penal privada de libertad y capacidad penitenciaria



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile a octubre 2024.

Diferentes regiones del país muestran niveles críticos de sobreocupación, incluso con recintos con más del doble de reclusos que la capacidad instalada, lo que representa un grave riesgo de seguridad. Un caso extremo es Atacama, donde la ocupación alcanza el 230%, posicionándola entre las 20 áreas con mayor sobrecapacidad carcelaria a nivel mundial⁵.

Según el Ejecutivo, una ocupación cercana al 200%, como la observada además de Atacama, en Valparaíso, Maule y La Araucanía, supone un punto crítico para la gestión penitenciaria⁶. Experiencias internacionales indican que los países tienden a adoptar medidas para ampliar su infraestructura cuando la sobrepoblación llega al 120%, mucho antes de alcanzar cifras tan alarmantes como las que se viven en nuestro país⁷.

Al evaluar la capacidad de los recintos penitenciarios para afrontar el acelerado aumento de la población reclusa, queda en evidencia un preocupante estancamiento en el desarrollo de la infraestructura carcelaria del país. A octubre de 2024, el sistema cerrado cuenta con una oferta total de 41.992 plazas, una cifra que se ha mantenido prácticamente invariable durante la última década, profundizando los riesgos asociados a la sobrepoblación penal.

⁵ https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/occupancy-level?field_region_taxonomy_tid=All

⁶ <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/>

⁷ <https://commonslibrary.parliament.uk/will-prisons-run-out-of-space/>

El desafío no sólo tiene que ver con el déficit de plazas, sino que también con diseños y estándares que se adecuen a las necesidades de segmentación, junto con medidas de seguridad acordes con los niveles de peligrosidad de los internos asociados a nuevos tipos de delitos. Una correcta segmentación de la población penal contribuye a rehabilitar a los reos de menor peligrosidad y a reducir los riesgos de seguridad asociados a organizaciones criminales que podrían seguir operando desde el interior de las cárceles como ha sucedido en Venezuela y Brasil. Esto conlleva adoptar nuevos sistemas de operación cuyos modelos se encuentran en experiencias como la italiana o las cárceles de máxima seguridad de Estados Unidos.

PLAN DE INVERSIÓN PENITENCIARIA DEL GOBIERNO: SÓLO UN PRIMER PASO

A fin de enfrentar la urgencia, el Gobierno anunció inversiones en 17 recintos penitenciarios y el envío de un proyecto de ley para agilizar las tramitaciones administrativas y ambientales requeridas para concretar las referidas inversiones, cosa que aún no se ha concretado.

La propuesta del Gobierno permitirá agregar 12.188 nuevas plazas en el periodo 2024-2030, las que se suman a cerca de 2.571 plazas ya habilitadas (ver Tabla N°1). Ello permitirá contar al 2030 con casi 15 mil plazas más disponibles al 2030. Esto implica, en base a los datos y proyecciones de Gendarmería, que en la medida que las inversiones anunciadas por el Gobierno se ejecuten en el plazo informado, al 2030 el sistema penitenciario estará con un 168% de sobredemanda, versus el 140% del 2024. Es decir, las inversiones planificadas por el Gobierno no logran hacer frente a las proyecciones de plazas que se requerirían para el 2030.

Aunque la propuesta del Gobierno busca abordar la emergencia carcelaria mediante la construcción y ampliación de plazas, no aborda los problemas estructurales que han llevado a que los tiempos de ejecución de los proyectos se hayan duplicado en los últimos años. Además, omite la incorporación de mecanismos y procedimientos que permitirían implementar un modelo de construcción penitenciaria más ágil, alineado con los estándares de seguridad necesarios y capaz de responder al creciente aumento de la población penal.

PUNTOS CLAVE PARA REFLEXIONAR

Las inversiones planificadas por el Gobierno aminoran parte de los riesgos inminentes asociados a la sobrepoblación, pero es una propuesta insuficiente para darle sostenibilidad de mediano y largo plazo al sistema. En este sentido, se requiere reflexionar en torno a la elaboración de una política de recintos penitenciarios que

permita hacer frente a esta silenciosa crisis, tomando en consideración experiencias internacionales exitosas en el desarrollo de infraestructura carcelaria. Algunos puntos a considerar son:

- **Avanzar en diseños estandarizados para recintos penitenciarios:** tomando en consideración la experiencia internacional, como el caso inglés, se debería establecer una acción conjunta mandatada por los ministros de Justicia y Obras Públicas, para que Gendarmería de Chile y el Ministerio de Obras Públicas (MOP) estandarice el diseño de los distintos recintos penitenciarios. Esto no solo facilitará la gestión administrativa, sino que también ofrecerá mayor certeza al mercado respecto a los requisitos, incentivando una competencia más amplia y eficiente en los procesos de licitación, vigorizando una alicaída carpeta de proyectos de concesiones.
- **Incorporar métodos modernos de construcción para reducir tiempos de construcción:** Ante la urgencia de mejorar la infraestructura carcelaria, es crucial implementar técnicas de construcción innovadoras que ya han demostrado su eficacia en otros contextos, como el caso australiano que avanzó en el desarrollo de unidades modulares de rápido ensamblaje, manteniendo altos niveles técnicos y de seguridad. Combinadas con diseños estandarizados, estas metodologías permiten acelerar significativamente los tiempos de construcción, junto con reducir costos, manteniendo los requerimientos de seguridad.
- **Agilización de procesos administrativos:** Los obstáculos administrativos afectan a la inversión privada y a la capacidad del Estado para responder a necesidades urgentes de desarrollo de infraestructura. Se propone simplificar y acelerar los permisos sectoriales y ambientales necesarios para la construcción de cárceles. Esto, junto con la implementación de procesos de construcción modernos y diseños estandarizados, permitirá desarrollar infraestructura penitenciaria concesionada al ritmo que exige la actual crisis de seguridad.

Las tres medidas propuestas deben entenderse como elementos necesarios y complementarios, teniendo como factor común la voluntad política de la autoridad para llevar a cabo esta política pública.

LAS INVERSIONES PLANIFICADAS POR EL GOBIERNO AL 2030 DEJAN AL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL CON UN 168% DE SOBREPoblACIÓN

Tabla N°1: Aumentos proyectados de plazas por recintos penitenciarios al 2030, según plan del Gobierno

Tipo	Recinto	Estrategia para ampliar plazas ⁱ	Plazas habilitadas antes de 2024	Capacidad al 2024 ⁱⁱ	Aumentos de plazas 2024 - 2030	Capacidad proyectada al 2030
Concesionado Grupo 1 ⁱⁱⁱ	Alto Hospicio	Ampliación	0	2.351	843 ^{iv}	3.194
	La Serena	Ampliación	0	2.298	816 ^v	3.114
	Rancagua	Ampliación	0	2.365	900 ^{vi}	3.265
Concesionado Grupo 2	Antofagasta	Ampliación y densificación	0	1.367	887 ^{vii}	2.254
	CP Biobío	Densificación ^{viii}	1.608 ^x	3.034	285 ^x	3.319
Concesionado Grupo 3	Santiago 1	Ampliación	0	4.000	1.600 ^{xi}	5.600
	Valdivia		0	1.747	0	1.747
	Puerto Montt	Ampliación y densificación	0	1.707	600 ^{xii}	2.307
Concesionado	La Laguna - Talca	Nueva infraestructura	0	0	2.320	2.320
	El Arenal – Copiapó	Nueva infraestructura			2.160	2.160
	Calama	Nueva infraestructura			1.200	1.200
Tradicional	REPAS (Recinto Especial Penitenciario de Alta Seguridad)		296 ^{xiii}	296	0	296
	CPF San Joaquín	Rehabilitación	400 ^{xiv}	949	0	949
	CPF Bulnes	Remodelación	104 ^{xv}	104	0	104
	Pozo Almonte	Reapertura	102 ^{xvi}	102	0	102
	Río Bueno	Reapertura	61 ^{xvii}	61	0	61
	Antofagasta Antiguo	Reapertura	0	0	344 ^{xviii}	344

Tipo	Recinto	Estrategia para ampliar plazas ⁱ	Plazas habilitadas antes de 2024	Capacidad al 2024 ⁱⁱ	Aumentos de plazas 2024 - 2030	Capacidad proyectada al 2030
	La Unión	Reapertura	0	0	233 ^{xix}	233
Total plazas intervenidas			2.571	20.381	12.188	32.569
Plazas restantes en el sistema^{xx}				21.611		21.611
Total plazas			2.571	41.992	12.188	54.180

Fuente: Elaboración propia en base a los antecedentes indicados en las notas al pie de cada cifra.

ⁱ El aumento de capacidad del sistema penitenciario se realizará mediante (1) ampliaciones que consisten en la construcción de más metros cuadrados en una cárcel, (2) densificación que corresponde al aumento de plazas hasta alcanzar la capacidad máxima de instalación de los recintos penitenciarios sin nuevas inversiones, (3) rehabilitación que es la recuperación de plazas y (4) habilitación de nuevos recintos.

ⁱⁱ Estadísticas de Gendarmería de Chile al 31 de octubre de 2024.

ⁱⁱⁱ En negociación los contratos de ingeniería para las ampliaciones.

^{iv} Informe Tercera Subcomisión de presupuesto – Partida 10 Ministerio de Justicia y DDHH.

^v Informe Tercera Subcomisión de presupuesto – Partida 10 Ministerio de Justicia y DDHH.

^{vi} Informe Tercera Subcomisión de presupuesto – Partida 10 Ministerio de Justicia y DDHH.

^{vii} <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/08/27/1105287/plan-carceles-ampliar-2026-sobrepoblacion.html>

^{viii} Las 285 plazas serán mediante densificación.

^{ix} En septiembre 2023 se inauguró la ampliación del Centro de Cumplimiento Penitenciario de Concepción (ex Penal El Manzano) que forma parte del Complejo Penitenciario Biobío, que permitió agregar 20.690 metros cuadrados y una capacidad de 1.608 personas privadas de libertad (Fuente: <https://www.gob.cl/noticias/amplacion-complejo-penitenciario-bio-bio-penal-el-manzano-concepcion-mayor-capacidad-privados-libertad/>).

^x Informe Tercera Subcomisión de presupuesto – Partida 10 Ministerio de Justicia y DDHH.

^{xi} De ellas, 500 plazas son de máxima seguridad. (Fuente: Informe Tercera Subcomisión de presupuesto).

^{xii} <https://www.gob.cl/noticias/reapertura-centro-cumplimiento-penitenciario-rio-bueno-anuncio-penal-alto-bonito/>

^{xiii} <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/03/29/1090769/reabren-unidad-penitenciaria-crimen-organizado.html>

^{xiv} Informe Tercera Subcomisión de presupuesto – Partida 10 Ministerio de Justicia y DDHH.

^{xv} Según las estadísticas publicadas en la web de Gendarmería, al 31 de octubre de 2024 el CPF Bulnes tiene una capacidad de 104 plazas, por lo que se usa dicha cifra como referencia oficial en vez del dato indicado en la nota de prensa del Ministerio de Justicia que indicaba la remodelación de 108 plazas (<https://www.minjusticia.gob.cl/ministro-de-justicia-y-ddhh-encabezo-inauguracion-del-centro-penitenciario-femenino-en-la-comuna-de-bulnes/>).

^{xvi} Según las estadísticas publicadas en la web de Gendarmería, al 31 de octubre de 2024 la cárcel de Pozo Almonte tiene una capacidad de 102 plazas, por lo que se usa dicha cifra como referencia oficial en vez del dato indicado en prensa de la reapertura de 100 plazas (<https://diariolongino.cl/con-subsecretario-de-justicia-reinauguran-penal-de-pozo-almonte/>).

^{xvii} Según las estadísticas publicadas en la web de Gendarmería, al 31 de octubre de 2024 el CCP Río Bueno tiene una capacidad de 61 plazas, por lo que se usa dicha cifra como referencia oficial en vez del dato indicado en la nota de prensa del gobierno que informaba la reapertura de 91 plazas (<https://www.gob.cl/noticias/reapertura-centro-cumplimiento-penitenciario-rio-bueno-anuncio-penal-alto-bonito/>).

^{xviii} En los documentos del gobierno (Prioridades del Presupuesto 2025 de Dipres y en la presentación de la Directora de Presupuesto del Informe de Finanzas Públicas del Tercer Trimestre de 2024) se menciona que se “recuperarán 344 plazas en la cárcel de Antofagasta Antigua”, sin embargo las estadísticas de Gendarmería indican una capacidad actual de 100 plazas, por lo que no es claro si la meta será alcanzar 344 plazas al 2030 (lo que implica habilitar 244 plazas nuevas) o sumar 344 plazas nuevas, alcanzando al 2030 una capacidad de 444. Para efectos de las estimaciones se considera el escenario conservador, es decir, contar con 344 plazas en la cárcel de Antofagasta Antigua al 2030.

^{xix} Prioridades del Presupuesto 2025, Dipres, pg.6

^{xx} Estadísticas de Gendarmería de Chile al 31 de octubre de 2024.