

Delincuencia, políticas de Estado y derechos humanos en Chile

Delinquency, State Policies and Human Rights in Chile

Rodrigo Calderón Astete

Abogado, Universidad de Concepción, Chile. Maestro en Teorías Críticas del Derecho, Universidad Internacional de Andalucía. Doctor en Derecho, Universidad Pablo de Olavide, España. Post Doctorando en Políticas Públicas, Universidad Católica de Pelotas. E-mail: rodrigocalderonster@gmail.com

RESUMEN

Chile, que posee la mayor tasa carcelaria de Latinoamérica ha implementado una política antidelinuencia basada en la represión policial y no en la prevención o integración, en un sistema de derecho centrado en las penas, con políticas de estado coordinadas solo en la lógica del enemigo interno pero no para la integración social. Atraviesa estas políticas un discurso centrado en el miedo y el enemigo interno, sin mayores diferencias entre los bloques políticos. Una política diferente a la larga estrategia post dictadura del delincuente como enemigo debe centrarse en la ciudadanía activa, los derechos humanos y la integración social, lejos de discursos y prácticas represivas.

PALABRAS CLAVE

Delincuencia – Políticas públicas – Represión – Derechos humanos

SUMMARY

Chile, which has the largest prison rate in Latin America has implemented a policy based on anti-crime brigade police repression and not in the prevention or integration, in a system of law which focuses on penalties, with coordinated policies of state only in the logic of the internal enemy but not for social integration. Go through these policies a speech focused on the fear and the internal enemy, without major differences between the political blocs. A different policy to the long-term strategy post dictatorship of offenders as enemy must focus on active citizenship, human rights and social integration, far from speeches and repressive practices.

KEY WORDS

Crime – Public Policies – Repression – Human Rights



Introducción

Chile tiene la mayor tasa carcelaria de América Latina, 301 presos por cada 100.000 habitantes, ubicándose en el lugar número 31 a nivel mundial de acuerdo al informe al Congreso Nacional del año 2011 denominado “Evolución de la población penal en Chile según sus diversos subsistemas”¹. No obstante, los sectores conservadores han levantado el discurso de la “puerta giratoria de los Tribunales”; impugnando a los jueces ser excesivamente garantistas promueven más mano dura, vigilancia y represión. Contra ellos, la literatura especializada señala que la cárcel no es la solución a la delincuencia sino que provoca efectos contrarios:

“O sistema não recupera o criminoso, às vezes o especializa como delinquente e, quando não faz, ainda lança sobre ele, ao término de sua pena, a pecha de ex-presidiário, sua segunda condenação, o que acarreta a discriminação e a marginalidade social pela marca adquirida na prisão”².

Sabemos sobre castigos y cárcel que las llamadas “filosofías re” (resocialización, reinserción, etc.) son un fracaso, la prisión como restauradora de un orden personal y social es un mito; que los castigos no han logrado ninguno de esos fines propuestos. Como señala Loïc Wacquant:

“a história penal mostra que, em nenhum momento e em nenhuma sociedade, a prisão soube cumprir a sua suposta missão de recuperação e de reintegração sociais, na perspectiva da redução de reincidência”³.

Una nueva comprensión de las interacciones del delito, la violencia y los castigos requiere políticas que transformen la totalidad de los espacios donde se verifican y que rompa con el estigma antropológico de asociar delincuencia y pobres, donde la política criminal se vuelve una operabilidad que une gestión con fines políticos. El presente trabajo pretende hacer parte de esa discusión, develar información sobre las políticas sociales, delincuencia y prisión en Chile, entregar una mirada crítica a la luz de los conceptos de ciudadanía y Derechos Humanos.

1. Evolución de la población penal en Chile según sus diversos subsistemas. 2011. BCN. Informe. En: <https://www.google.com.br/#q=Evoluci%C3%B3n+de+la+poblaci%C3%B3n+penal+en+Chile+seg%C3%BAAn+sus+diversos+subsistemas+> (visita 18 de Noviembre de 2013).

2. CHIES, Luiz Antonio. *Prisão e Estado. A função ideológica da privação de liberdade*. Educat. Pelotas. RS. Brasil. Página 10.

3. WACQUANT, Loïc. *Punir os Pobres*. Editora Revan. Rio de Janeiro. 2007. Página 459



Políticas normativas y políticas sociales sobre delito y cárcel en Chile

Para enfrentar la delincuencia el Estado chileno ha ejecutado, por casi una década, estrategias de seguridad pública y políticas públicas caracterizadas por una coordinación operativa de lógica represiva sobre hechos pre-penales en manos de la policía, un marco legal de derechos débiles centrado en las penas y políticas sociales individualistas, neoconductistas, economicistas, desagregadas y entregadas en su ejecución a terceros privados. En lo político el poder ejecutivo aumentó las presiones sobre los jueces y sus fallos, llegándose a plantear un reclamo por la Asociación Gremial de Magistrados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en contra del gobierno de Chile y que se encuentra pendiente.

A diferencia de las constituciones fuertes en derechos que inauguró Brasil en 1988, Chile aún mantiene en lo sustantivo la misma Constitución dictada por Pinochet en 1980. Por ejemplo, si en el caso brasileño la Constitución Federal establece en el Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” disposiciones que inciden en materia penitenciaria, lo que se traduce en leyes esenciales para los derechos de encarcelados y presos, como la Ley 7210/84 sobre ejecución penal o la Ley 9455/97 que sanciona la tortura, la situación chilena es diferente. Además de normas sobre debido proceso, la Constitución no incluye derechos fuertes sino el de propiedad y libre empresa; no existe una ley de ejecución penal sino que el cumplimiento de la condena se entrega a disposiciones administrativas, ni existe ley especial sobre la tortura, solo un artículo del Código Penal sobre apremios ilegítimos en caso de funcionarios públicos. Contiene garantías de indemnidad personal, el Recurso de Amparo o Habeas Corpus, protección a la vida privada y la honra; sin embargo la protección de derechos sociales y económicos es débil y subordinada a la lógica individualista. En cuanto al derecho a la seguridad social, éste no es en sí un derecho ya que el sistema de seguridad social opera de manera absolutamente privatizada, en cuentas individuales de aportes exclusivamente personales del trabajador y administradas por empresas; lo que obviamente supone que el detenido o preso no cotizará durante su estadía en prisión, agravando indirectamente su vejez. Las políticas sociales de largo plazo y especialmente las de los cuatro años recientes, 2010-2014, son coincidentes con esa línea estructural del régimen chileno.



De los veintiún Ministerios varios de ellos desarrollan o ejecutan programas que inciden sobre cárceles, personas privadas de libertad, sus familiares y sus entornos sociales directos

El Ministerio de Justicia es el encargado de desarrollar políticas normativas como sociales destinadas tanto a la regulación jurídica como a la reinserción del preso. A través de su Subsecretaría de Justicia define normas y modificaciones legales, por medio de otros órganos ejecuta o encarga políticas y planes en concreto.

Durante los últimos cuatro años la Subsecretaría de Justicia presentó a tramitación varios proyectos de ley en el sentido descrito⁴, dirigidos a la responsabilidad penal de los reclusos, especialización de la justicia juvenil, a castigar daños a policías y fortalecer la acción policial y la operatividad del sistema de justicia penal orientada a la condena, a restringir la libertad provisional y el cierre temprano y por procedimientos alternativos de las causas. Las únicas modificaciones en un sentido diferente dicen relación con la evidente crisis del sistema de justicia juvenil y sus condiciones de vida al interior de los recintos del Servicio Nacional de Menores⁵, con un plan de 11 medidas que buscarían favorecer la reinserción juvenil mejorando las condiciones de los centros de rehabilitación⁶. Sin embargo la página web oficial del Ministerio de Justicia (www.minjusticia.gob.cl) no contiene a la fecha de revisión (14 de Octubre de 2013) indicadores, verificadores o datos de flujo y resultados respecto de estas medidas que permitan un análisis de cumplimiento cualitativo ni de rendimiento cuantitativo de las mismas.

Ya directamente sobre personas privadas de libertad, Gendarmería de Chile⁷ es el organismo público encargado de la custodia de los centros prisionales, la rehabilitación y reinserción social. Realiza para ello tareas específicas de vigilancia, de las personas privadas de libertad, de atención y asistencia a los reclusos, directamente o través de terceros “de manera de lograr la modificación de conductas y motivaciones que inciden en la génesis de los actos delictivos y en la preparación del individuo para su incorporación activa en el medio libre”. Administra y controla los establecimientos peniten-



4. http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx?prmBUSCAR=reforma+penal

5. <http://www.sename.cl/wsename/index.php> (visita 14 de Octubre de 2013).

6. http://www.minjusticia.gob.cl/media/2013/04/11_medidas_english.pdf

7. <http://www.gendarmeria.gob.cl/> (visita 14 de Octubre de 2013).

ciarios en sus diferentes categorías: Centros de Detención Preventiva, de Cumplimiento Penitenciario masculino y femeninos, Centros de Educación y Trabajo, etc. De acuerdo a las estadísticas que Gendarmería de Chile, al 31 de Agosto del 2013 la población penal era de 123.379 personas, con un 40,81% de ellas en el sistema abierto, es decir quienes apuntan a su reingreso pleno a la sociedad. Sin embargo y conforme al informe al Congreso ya citado, ésta sección de Gendarmería recibe solo el 3% del presupuesto de la institución. Sobran comentarios.

Esto en el marco de la sobrepoblación como problema grave de vulneración de derechos de las personas privadas de libertad, reconocido por el Informe Nacional de Derechos Humanos 2013 del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)⁸ como por la Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios, quienes han denunciado la necesidad de un reforzamiento de Gendarmería y una mirada más integral sobre el problema:

“El “Problema de la delincuencia” debe estar orientado, a la par del fortalecimiento de las policías en el tratamiento e intervención de la población penal. Focalizando la inversión en rehabilitación, custodia y vigilancia. Así la cuestión carcelaria pareciera haber quedado olvidada, puesto que nos hemos enterado que se contratarán más Carabineros y más funcionarios de la Policía de Investigaciones, en definitiva sólo represión sin una mirada humana para encausar un real tratamiento a la rehabilitación.”⁹

Los demás Ministerios ejecutan a su vez una serie de programas que supuestamente se dirigen a la reinserción social y que tienen un fuerte rasgo economicista individual y sectorial segregado de una política integrada que es inexistente.

Se habló de una nueva política penitenciaria. Con fecha 5 de Junio del 2013 por el Ministerio de Justicia, que indicó que:

“Buscando construir una cultura de promoción y respeto a los derechos humanos, propiciamos la creación de una unidad especializada en Gendarmería, con un fuerte acento en la capacitación. Así, por ejemplo, este mes comienza el primer diplomado en derechos humanos para trabajadores penitenciarios, y prontamente se desarrollará un programa de formación de 200 monitores”.

8. <http://www.indh.cl/informe-anual-situacion-de-los-derechos-humanos-en-chile-2013>

9. http://www.anfup.cl/index.php/noticias/noticias-nacionales/item/259-carta_bachelet_2014



Rastreada la página de Gendarmería, no existen antecedentes al respecto, ni indicadores o verificadores sobre la materia que permitan mensurarla y evaluarla.

El Ministerio de Economía informa como política convenios con la Fundación San Carlos de Maipo para capacitación de mujeres. El Ministerio de Desarrollo Social¹⁰ señala la existencia del programa “Abriendo Caminos”¹¹, que tiene por objetivo de mitigar el impacto provocado en niños, niñas y jóvenes por la separación forzosa con sus padres privados de libertad. El Ministerio de Educación¹², un convenio para entregar educación superior a 19 mujeres privadas de libertad en el Centro Penitenciario Femenino de Santiago. La Junta Nacional de Jardines Infantiles¹³ informa de la donación de un Jardín Infantil para los hijos de reclusos de la ciudad de Talca, una campaña entre hijos de reclusos de Valparaíso para prevenir la obesidad. La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, convenio con Gendarmería¹⁴, que permitirá a personas con penas inferiores a 300 días realizar trabajos comunitarios en sus dependencias de la Región del Biobío. El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes¹⁵ señala actividades para fomentar la lectura y escritura entre los internos. El Servicio Nacional de la Mujer¹⁶, la apertura en Diciembre de 2012 del Centro de Educación y Trabajo semiabierto femenino “Talita Kum” para capacitar 34 mujeres provenientes. El Ministerio de Agricultura¹⁷, un programa de inserción laboral agrícola, buscando combatir la escasez de mano de obra que actualmente afecta al sector.

El Ministerio del Trabajo anuncia varios programas, uno de Capacitación Laboral para adolescentes mayores de 14 años, otro para 40 hombres de distintas comunas la Provincia de Bio Bio y 20 mujeres candidatas a ser insertas en una de las empresas constructoras asociadas a la Cámara de la Producción; o el llamado “Emprender en Libertad”, orientado a apoyar el micro emprendimiento de mujeres privadas de libertad a través de cursos de capacitación impartidos por INFOCAP, privado licitado. Además del programa “Reinserción Social



10. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/conocenos/mision/> (visita 15 de Octubre de 2013).

11. http://www.chilesolidario.gob.cl/abriendo_caminos/ (visita 15 de Octubre de 2013).

12. www.mineduc.cl (visita 15 de Octubre de 2013).

13. www.junji.gob.cl (visita 15 de Octubre de 2013)

14. <http://www.junaeb.cl/archivos/313> (visita 15 de Octubre de 2013).

15. <http://www.cultura.gob.cl/?s=reinserci%C3%B3n> (visita 15 de Octubre de 2013).

16. www.sernam.cl (visita 15 de Octubre de 2013).

17. www.minagri.gob.cl (visita 15 de Octubre de 2013).

para el trabajo”¹⁸ en relación con la Sociedad de Fomento Fabril, principal organización empresarial, consistente en una red de empresarios abiertos a colaborar, es decir cooperación voluntaria, nada de obligaciones públicas.

Toda una serie de programas sin coordinación central, con ejecución a partir de dineros del estado es entregada a terceros mediante licitaciones de ejecución y – a la fecha de revisión en Noviembre de 2013 – no existen en las páginas web citadas indicadores, verificadores, estadísticas o síntesis, de manera que no es posible evaluar.

El trato con la delincuencia como enemigo, sin embargo si ha conllevado esfuerzos coordinados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que ha venido practicando estrategias de largo plazo para una “guerra a la delincuencia”, la última el **Plan Chile Seguro 2010-2014**, que planteaba en cuatro años reducir el porcentaje de hogares víctimas de delitos en 15%, logrando una tasa de victimización inferior al 29% en el año 2013. Todos los resultados al cabo de esos cuatro años son que las metas no se habían logrado, que no existían indicadores que pudieran manifestarlo. Ello porque la Subsecretaría de Seguridad Pública trabaja en base a estudios y una serie de encuestas que le permitan ir tomando definiciones acerca de peligrosidad y políticas de uso administrativo y coordinación policial, todas de origen bastante amplio y diverso, pero básicamente encuestas: Encuesta de Violencia Escolar, Encuesta de Percepción de Carabineros, Encuesta de Violencia Intrafamiliar, Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana. En todas ellas se pone énfasis en mostrar **en un solo todo** hechos diversos, que procesal y penalmente tienen significaciones diferentes, haciendo símil detenidos y condenados.

Para efectos de coordinación de esa política dispone la integración de los siguientes organismos públicos: Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio Público, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Planificación, Ministerio del Trabajo, Sernam, Carabineros, Policía de Investigaciones, Comisión Nacional de Drogas, Chile Deportes (hoy Ministerio del Deporte), y Comisión Nacional de Tránsito. *Resulta llamativo que para efectos de rehabilitación y política carcelaria no existe esta coordinación y que en esta de prevención y persecución del delito no está incorporada Gendarmería de Chile pero si las*

18. <http://www.reinsercionsocial.cl/quienes.html> (visita 14 de Octubre de 2012).



policías, lo que muestra que más allá de lo expresado, la rehabilitación no es un objetivo de esta estrategia.

La única excepción parece ser la Defensoría Penal Pública¹⁹, servicio con personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque sometida a la supervigilancia del Ministerio de Justicia. Esta garantiza un defensor a falta de defensor particular que pueda representar al detenido, defensa penal indígena especializada y recientemente un sistema de **Defensa Penitenciaria**. Una de las novedades interesantes es el denominado **Proyecto Inocentes**²⁰, que busca revisar los procedimientos de aspectos que puedan falla de acuerdo a la evidencia científica, con el objetivo de sacar conclusiones y visibilizar un problema que claramente se orienta no solo a una defensa procesal sino a una defensa integral de derechos de las personas enfrentadas a la máquina punitiva del estado.

Una evaluación tentativa

Podemos entonces ya señalar algunas conclusiones que nos permitan elaborar un discurso alternativo.

No existe una clara, precisa, coordinada y visible Política Penitenciaria ni siquiera en materia juvenil; los otros ministerios centran sus objetivos en procesos de capacitación para el trabajo, fuertemente cargados de una orientación sexista: para los varones trabajos obreros de acuerdo a las necesidades de las contrapartes privadas²¹ y para las mujeres capacitación para el emprendimiento, manteniéndose la idea de trabajo asalariado para hombres y otras formas económicas de subsistencia para mujeres. Las necesidades de los destinatarios de las políticas se originan en una concepción de las necesidades de tipo carencias y no relacionales ni sinérgicas. Así, la orientación de las políticas penitenciarias resulta **múltiple y no integrada**, con un énfasis represivo, una perspectiva economicista de la reinserción y rehabilitación social que asocia trabajo/ingreso como único horizonte de salida, un carácter asistencial en el resto de las prestaciones a los internos y sus familias, un sentido fragmentario de la actuación estatal, con un cierto centro a partir del Ministerio de Justicia pero con ausencia de una política integrada del con-



19. Fuente. <http://www.dpp.cl/> (visita 10 Octubre de 2013)

20. DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA. Chile. 2012. <http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/9a4c122934927b0ee-2c37842994663e5.pdf> Página 22.

21. Manifiesta es la política del Ministerio de Agricultura que busca proveer de mano de obra a un sector que ha visto escasear personal de manera seria, al nivel de proponerse revisar los porcentajes de extranjeros posibles de contratar en el agro.

junto de ciclos que involucran a los internos, sus familias y sus redes sociales.

Como consecuencia las decisiones en materia de ejecución de políticas son sectoriales y disgregadas, tomadas a partir de cada ministerio, las estrategias, salvo la de seguridad pública policial, aisladas, sectoriales y enfocadas en programas específicos, con articulaciones mínimas y orientadas a fortalecimiento del aparato estatal de persecución y a cambios individualizados y focalizados de los beneficiarios objeto de cada programa. Entre ministerios u organismos públicos entre sí o con entes privados, la figura jurídica usada es la de convenios marcos. La ejecución de programas y proyectos hacia beneficiarios que no dependen de organismos públicos específicos son licitados y entregados a terceros privados que ejercen actividad empresarial o mediante personas sin fines de lucro pero con dineros públicos. Se trata de una verdadera privatización de programas y políticas públicas. En la información que se presenta en las páginas web oficiales no se incluyen metas ni indicadores y verificadores que permitan medir su desarrollo y analizarlas en sus objetivos y metas.

Desde la consideración que no existe en la generación global de las políticas públicas una perspectiva de consideración de los Derechos Humanos como un horizonte de sentido y orientación de proyección y medición de las políticas públicas aplicadas, están garantizados los derechos políticos de debido proceso y acceso a la defensa pero – salvo en cuanto a capacitar para el trabajo – política ninguna dirigida a concretizar los derechos económicos y sociales, Tampoco los derechos políticos de participación y electorales están garantizados ni protegidos para las personas privadas de libertad. En un sistema que cada vez funciona más con bonos eventuales como apoyo social del Estado a particulares, se trata de grupos de personas sin posibilidad de acceso.

La explicación no se encuentra solo en los programas y ejecuciones de estos sino en lo que se piensa y dice del fenómeno.

Los discursos sobre la delincuencia y la cárcel

Lo anterior se explica a cabalidad si se toman en cuenta los discursos que en el corto y largo plazo se han vertido sobre delincuencia y cárcel en el medio chileno.

Los grupos que podemos llamar “Conservadores peligrosistas” se han



constituido en actores de largo plazo. **Fundación Paz Ciudadana**²², formada en 1992 y presidida desde entonces por el presidente del diario El Mercurio Agustín Edwards, reconocido pinochetista; el **Instituto Libertad y Desarrollo**²³, vinculado a la UDI, el partido de extrema derecha, o el **Centro de Estudios Públicos CEP**²⁴ también de dicho sector han logrado presentar el tema como si su posición “exclusivamente técnica” fuese la única posible, “procurando siempre mantener el criterio de excelencia por sobre consideraciones políticas o ideológicas”²⁵. Su comprensión del delito como producto de las influencias y los estímulos premio/recompensa proponen como respuesta transmitir modelos correctos de comportamiento, que son solo aquellos que adhieren al orden social de mercado *versus* los desviados de ese orden.

Se trata de una visión de la criminalidad neo-conductista, con orientación a la eficacia económica, a un modelo de estado en base a proyectos de eficiencia y distribución de premios por gestión y que propone incidir por vía indirecta en el órgano autónomo del Ministerio Público mediante la capacitación conjunta de Fiscales y Policías orientada a la eficiencia numérica y no a una *ratio* jurídica profunda. Las mejoras en estándares de certificación e implementos de seguridad en casas y comercio, que deben ser comprados por cierto, atienden a una lógica de mercado. Ponen énfasis en la labor del policía, destacando la propuesta tendiente a facultar a los funcionarios policiales a que tomen conocimiento de un hecho con características de delito fuera de la esfera jurisdiccional como actos de prevención no necesariamente controlables por la *ratio* jurídica.

Este proyecto de control social de políticas de seguridad pública sin ciudadanos y énfasis policial se ha vuelto hegemónico e incidido en las propuestas sobre seguridad de las principales líneas políticas, sin que existan diferencias sustantivas entre ambas. Al revisar lo que se dijo sobre delincuencia por las principales candidaturas de la última elección presidencial del 2013, que dio el triunfo a Michelle Bachelet, puede apreciarse como la influencia en esta materia es decididamente conservadora.

22. www.pazciudadana.cl Todas las fuentes, opiniones e informes que se mencionan de la mencionada Fundación Paz Ciudadana, pueden ser descargadas desde esta página web.

23. www.lyd.com

24. www.cep.cl

25. Idem. Página 9.



La candidata presidencial de la derecha Evelyn Mathei²⁶ planteó como ejes de su candidatura en materia de seguridad pública 6.000 nuevos carabineros en las calles, con más atribuciones; que puedan hacer de inmediato las primeras diligencias de la investigación de un delito; más policía y más cuarteles e instaurar un **“observatorio judicial, que va a ser un registro público sobre los jueces que existen, en qué tribunales trabajan, qué tipo de causas fallan, a quiénes dejan libres.** Este observatorio deberá ser un ente independiente del Gobierno de turno, pero financiado con dineros públicos. Estará monitoreado por abogados, sociólogos e ingenieros, de tal manera que sean públicos, para la ciudadanía y para la prensa, **los criterios que usa cada juez”**.

Michelle Bachelet, actual presidenta propuso²⁷: “aumentar el número de dotación policial a 6.000 nuevos carabineros y 1.200 policías, un plan especial para mil colegios en riesgo social para evitar el consumo de drogas, reformular los planes cuadrantes e incrementar los recursos para el Ministerio Público y cantidad de fiscales que investiguen las causas.”



La definición de la Policía como principal actor de la política criminal evidencia precisamente la falta de una política criminal y penitenciaria integral. Particularmente preocupante es la mención extraordinaria que se hace a las drogas como el factor de mayor peligrosidad o incidencia en la permanencia del campo delictual sin informes que permitan definir esa como la actual causa más importante de la delincuencia o si es una causa concomitante más y **es preocupante porque más bien indica que lo que se está construyendo es un nuevo enemigo interno de poca densidad y disperso en el territorio como para justificar una serie de acciones rentables comunicacionalmente.**

Los otros discursos se revelan contenedores, pero no logran romper esa hegemonía conservadora, potenciada además por la prensa casi unánimemente de un mismo sesgo ideológico. Los informes anuales de DDHH como los del **Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales**²⁸ o el del **Instituto Nacional de Derechos Humanos** advierten de

26. www.rn.cl/v1/component/k2/item/5982-evelyn-mathei-presento-sus-propuestas-de-seguridad-pública-con-énfasis-en-previsión-y-mano-firme (visita 18 de Octubre de 2013). Las marcaciones en negrita son nuestras.

27. www.cooperativa.cl Bachelet. No podemos seguir enfrentando el problema con slogans de campaña. 24-09-2013. (visita 18 de Octubre de 2013). La marcación en negrita es nuestra.

28. <http://www.derechoshumanos.udp.cl/informe-anual-2012/> (visita 18 de Octubre de 2013).

las distintas vulneraciones en la acción policial como dentro de las cárceles por su hacinamiento y trato. Coinciden en esto con los informes y ratificaciones posteriores de la **Fiscalía de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia**²⁹, que ha señalado que en los últimos años se ha agudizado gravemente la situación por la persistencia de graves situaciones en los establecimientos penitenciarios, que en el caso de las cárceles concesionadas, que es necesario que Gendarmería evalúe el cumplimiento de los servicios penitenciarios que ofrecen las empresas concesionarias de cárceles y que con excepción de las limitaciones propias del encarcelamiento, todos los reclusos siguen gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales; enfatizando que es obligación del Estado crear las condiciones necesarias para la reincorporación del recluso en la sociedad, y en las mejores condiciones posibles, de modo de disminuir los actuales índices de criminalidad y reincidencia, contribuyendo así al bien común de toda la sociedad.

Ciudadanía y derechos humanos, sentidos de las políticas sociales



Los sospechosos, los presos, los delincuentes, no están fuera de la sociedad, son la sociedad, lo que acontece con ellos es el límite de lo que ocurre con toda ella.

En las últimas décadas “El mundo de la vida ha sufrido un proceso de mercantilización único en la historia de la humanidad. De la economía de mercado fuimos pasando, gradual pero inexorablemente, a la sociedad de mercado”³⁰ y con ello a un cambio total de las estructuras sociales, del Estado como de los principios de legitimidad y formación de lo público. En este contexto social la delincuencia es solo una de las formas de acceso a la propiedad de manera desconectada del bienestar de los otros, una forma tan alienada como el del consumista compulsivo con capacidad de pago o el del especulador que compra, vende y maximiza. El déficit de co-

29. Párrafos extractados del Informe presentado en virtud de la invitación de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República, a la sesión a celebrarse el día 1° de junio de 2009, para considerar los diversos problemas que afectan al funcionamiento del sistema carcelario en nuestro país.

30. HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos Direitos Humanos*. Fundação Boiteux, Florianópolis. 2009. Página 57. En el original: “O mundo da vida tem sofrido um processo de mercantilização único na história da humanidade. Da economia de mercado fomos passando, gradual mas inexoravelmente, à sociedade de mercado”.

munidad, de sentido de pertenencia está quebrado. Si el mercado es una fuerza centrífuga, de desagregación y exclusión, de atomización y seducción ¿cómo puede construirse un sentido común diferente? Aquí es donde el Estado debe comenzar a jugar un rol diferente, ya no de mero asignador de bienes directamente o en subsidio sino como reconstructor de comunidad, generando ciudadanía efectiva.

La primera acción posible a la cual el Estado puede desarrollar entre él y los habitantes de su territorio es la promoción de ciudadanía como una relación profunda. Ello requiere sobre todo de participación, esto es, de capacidad de decisión sobre el entorno y aquello que afecta a los y las individuos, no solo llamamientos unilaterales del Estado a escuchar lo que ya está decidido en cuánto y en cómo se va a asignar para focalizar mejor. Pensarla no como un vínculo *a priori* sino como un vínculo a producir, colectiva, inclusiva y generalizada, lo que implica pluralidad, libertad e igualdad para todos de manera concreta. “El objetivo es construir un ‘nosotros’ como ciudadanos democráticos radicales, una identidad política colectiva articulada mediante el principio de equivalencia democrática. Debe ser subrayado que tal relación de equivalencia no elimina las diferencias — lo contrario sería simple identidad”³¹.



Desde los DDHH podemos agregar algunas consideraciones para profundizar esa comprensión inclusiva de la ciudadanía y elaborar respecto del cuadro chileno una serie de propuestas de construcción o modificación de las políticas sociales en delincuencia y cárcel.

En primer lugar desde el punto de vista de las políticas normativas resulta imprescindible el **tener un orden constitucional fundado en los derechos humanos**, con una declaración fuerte de adhesión del Estado chileno a los Derechos Humanos y al sistema internacional de protección de estos derechos. Lo anterior implica revisar de manera seria la ejecutabilidad de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos, incluso contra la primacía de las garantías de extrema libertad económica y de propiedad.

En segundo lugar, Chile tiene por llenar una serie importante de vacíos institucionales que **refuercen el sentido garantista de la legislación penal y procesal penal**: una Ley Marco de Seguridad Ciudadana; otorgar auto-

31. Ídem. Página 9.

mía constitucional y política a la Defensoría Nacional Pública; establecer una obligación institucional legal de defensa intrapenitenciaria; dictar una Ley de Ejecución Penal; establecer marcos para la restricción de libertad de personas afectadas por enfermedades psiquiátricas; adoptar de un estatuto de salud para las personas privadas de libertad; derogar o al menos modificar la ley antiterrorista adecuando su contenido a las cartas internacionales de Derechos Humanos, especialmente en materia de proporcionalidad de las penas y de debido proceso donde mecanismos como el uso de testigos secretos; dictación de un nuevo Código Penal actualizado; revisión de la Ley de Drogas; incorporación por ley al ordenamiento legal chileno de las normas internacionales sobre tortura y de las Reglas Mínimas para el tratamiento de los Reclusos adoptada por las Naciones Unidas; establecer un Marco de Seguridad Ciudadana; derogar el Decreto 943 de 2011 del Ministerio de Justicia sobre Estatuto Laboral y de Formación para el trabajo penitenciario incorporándolos al Código del Trabajo; revisar la legislación sobre seguridad social y jubilación para quienes sufran periodos de reclusión.


En materia de Políticas Sociales se requiere también un cambio en la orientación de lo que han sido hasta ahora las políticas anti delincuencia y penitenciarias. Por casi una década se ha desarrollado por el Estado de Chile una estrategia nacional antidelinquencia de corte funcionalista biologicista del delincuente y en definirlo a este como un enemigo al cual se le hace la guerra, sin que nunca se tenga claro si los objetivos originales se han cumplido o si estamos en una guerra permanente sustentada por su propia lógica de funcionamiento. Se requiere redefinir la orientación teórica e ideológica de la política contra delincuencia, analizarlo en términos de un problema complejo y multirelacional y no en una lógica de guerra interna de seguridad nacional; ir en la coordinación interministerial y de servicios dependientes más allá de las lógicas de las policías sino haciendo primar una *ratio* jurídica y no solo funcionalista y represiva del sistema.

Para desarrollar esta Nueva Política de Seguridad Ciudadana Incluyente hay que recuperar la experiencia y reposicionar el conocimiento amplio del delito, sus características y circunstancias; desarrollar un estudio de los fundamentos, objetivos, indicadores, verificadores y demás datos consolidados para conocer y evaluar los resultados de lo hasta ahora hecho; incorporar indicadores y verificadores científicos de los delitos que per-



mitan acciones objetivas, abandonando los de percepción y victimización por sensación que hasta ahora se han usado; aumentar el marco de comprensión de la distribución territorial de los hechos delictivos a causas y efectos sociales que digan relación con pauperización sectorial, abandono o ausencia de servicios públicos efectivos, carencia o insuficiencia de espacios públicos de uso masivo y un sistema de información y reparación de servicios, medios, logística e implementos comunitarios y ciudadanos que permitan trabajar en ese sentido de incorporación al desarrollo; desarrollar políticas de implementación y mantención permanente de espacios públicos y servicios accesibles para todos los ciudadanos; generar y mantener políticas de acompañamiento y apoyo a las familias de los presos mientras estos se encuentren privados de libertad; generar un nuevo tipo de políticas integrales con enfoque de género para enfrentar la situación de las mujeres; rediscutir la tenencia y el consumo de sustancias y los ciclos vitales y de negocios que con ellos se desenvuelven.

Todo esto supone además hacer otras cosas:

- 
- a) Implementar políticas de transparencia activa transversales a todo el sistema y con indicadores comunes;
 - b) Pesquisar la información interna a los penales que permita mejorar el desarrollo de políticas y propuestas de trabajo al respecto;
 - c) Aumentar las instancias de participación ciudadana en materia de políticas comunitarias. “Para que un modelo participativo vecinal tenga éxito es necesario, en primer lugar asegurar las siguientes cosas: 1) que la comunidad misma identifique cuáles son sus problemas; 2) Que los objetivos sean compartidos; 3) Que el liderazgo sea igualmente compartido; y 4) Preferiblemente que se cuente con la participación de jóvenes”³²;
 - d) Realzar las actividades orientadas a jóvenes con espacios privilegiados de recreación y uso del tiempo libre resulta en ese sentido fundamental para generar sentidos de pertenencia y de uso positivo de los espacios públicos cotidianos y del tiempo libre, como el programa de escuelas abiertas *Abrindo Espaços*, lanzado por la UNESCO en 2001 y adoptado por el Ministerio de Educación en Brasil;

32. Ídem. Página 19

- e) Conocer y reorientar las dotaciones policiales que se destinan a represión y control de conflictos sociales y al control y trabajo vecinal;
- f) Pero sobre todo se requiere el cambio de orientación del trabajo policial, hacia la transformación de una Policía de Sentido Comunitario.

Pero adicionalmente hay todo un aspecto comunicativo que involucra a los DDHH. La revisión del tipo de discursos y trasmisión de información a la población que no consista en generar y administrar miedos sino en transmisión de información pertinente, oportuna y respaldada. Un estado respetuoso de los derechos humanos no puede centrar su comunicación en publicidad del miedo hacia su población.

Una política centrada en los Derechos Humanos no es un proceso de clausura de espacios, eso incluye las cárceles o los barrios problema, sino un proceso de apertura de procesos.

La integralidad de los Derechos Humanos no se refiere a un proceso de sistemática interpretativa entre textos legales, ni a la sumatoria de las llamadas generaciones de derechos o al hecho que la aplicación de un texto no puede significar la inaplicabilidad o derogación tácita de otro. Se trata de un asunto más profundo, precisamente de la capacidad de generar una política con sentido de sociedad y comunidad que resulte integradora, colectiva, participativa, que sea incluyente y genere religamientos y a partir de allí alteridad y obligaciones comunes a partir de bases concretas y no ontologías abstractas. Integralidad que busca de manera permanente e integrada la producción de dignidad y la satisfacción de las necesidades humanas.

Los derechos catalogados que están detrás de una política social de seguridad ciudadana basada en los DDHH están ya enunciados en catálogos y tratados, pero requieren ser puestos en un marco comprensivo más amplio. Como señalaba Joaquín Herrera Flores:

“Os direitos humanos são uma convenção cultural que utilizamos para introduzir uma tensão entre os direitos reconhecidos e as práticas sociais que buscam tanto seu reconhecimento positivado como outra forma de reconhecimento ou outro procedimento que garanta algo que é, ao mesmo tempo, exterior e interior a tais normas”³³.

33. HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos Direitos Humanos*. Fundação Boiteux, Florianópolis. 2009. Página 34.



Referencias bibliográficas

CHIES, Luiz Antonio. *Prisão e Estado. A função ideológica da privação de liberdade*. Educat. Pelotas. RS. Brasil.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos Direitos Humanos*. Fundação Boiteux, Florianópolis. 2009.

WACQUANT, Loïc. *Punir os Pobres*. Editora Revan. Rio de Janeiro. 2007.

http://www.anfup.cl/index.php/noticias/noticias-nacionales/item/259-carta_bachelet_2014

http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx?prmBUSCAR=reforma+penal

http://www.chilesolidario.gob.cl/abriendo_caminos/

<http://www.cultura.gob.cl/?s=reinserci%C3%B3n>

<http://www.derechoshumanos.udp.cl/informe-anual-2012/>

<http://www.dpp.cl/>

<http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/9a4c122934927b0ee-2c37842994663e5.pdf>

<http://www.gendarmeria.gob.cl/>

<http://www.indh.cl/informe-anual-situacion-de-los-derechos-humanos-en-chile-2013>

<http://www.junaeb.cl/archivos/313>

<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/conocenos/mision/>

http://www.minjusticia.gob.cl/media/2013/04/11_medidas_webspanish.pdf

<http://www.reinsercionsocial.cl/quienes.html>

<http://www.sename.cl/wsename/index.php>

<https://www.google.com.br/#q=Evoluci%C3%B3n+de+la+poblaci%C3%B3n+penal+en+Chile+seg%C3%BA+sus+diversos+subsistemas+>

www.cep.cl

www.cooperativa.cl

www.junji.gob.cl

www.lyd.com

www.minagri.gob.cl

www.mineduc.cl

www.pazciudadana.cl

www.rn.cl/v1/component/k2/item/5982-evelyn-mathei-presento-sus-propuestas-de-seguridad-pública-con-énfasis-en-prevención-y-mano-firme

www.sernam.cl



Artigo recebido em: Maio/2014 Aprovado para Publicação em: Junho/2014