



Informe de Seguridad Pública

El sistema penitenciario en Chile: ¿un enfermo que se deteriora?

Patricio Domínguez, Mauricio Duce y Raúl Fugellie

22 de abril, 2024

Resumen

La situación actual del sistema carcelario en Chile ha vuelto a estar en la agenda pública. Cárceles con sobreuso, condiciones inhumanas para reclusos y serios problemas de gestión y seguridad de los penales han visibilizado la urgencia de entender y atender esta área que suele ser dejada de lado en la agenda de seguridad. En este informe, analizamos y ponemos en perspectiva distintos elementos estadísticos y empíricos, dando cuenta de que la crisis del sistema penitenciario obedece a múltiples causas. Cárceles congestionadas en todo el país; cambios en la composición de la población penal; disminución del personal de Gendarmería en el papel y aún más en la práctica, producto del gran aumento en las licencias médicas; y un presupuesto que, pese a todo, no ha aumentado son algunos de los elementos que siguen deteriorando a un sistema en permanente crisis. Finalmente, este informe muestra que es fundamental tener una mirada integral para abordar seriamente un problema de política pública que se arrastra hace años, y que la respuesta para mayor seguridad pública no puede radicarse únicamente en llevar más gente a las cárceles ni construir más recintos penitenciarios (con todos los desafíos que también esto conlleva).

Índice

1. Introducción	3
2. Contexto general y tendencias recientes	6
2.1. La demanda	6
2.1.1. Inquietante aumento de la demanda y el uso del subsistema cerrado (privación de libertad)	7
2.1.2. ¿Qué ha pasado con el uso de penas alternativas?	10
2.1.3. ¿Cómo ha evolucionado el uso de la libertad condicional?	12
2.2. La oferta: varios indicios de insuficiencia	14
2.2.1. Recintos sobrepasados en todo el país	14
2.2.2. Más reclusos por gendarmes	17
2.2.3. El caso de las licencias: menos personal disponible	18
3. Caracterización de la población penal en Chile	23
3.1. Aumento reciente concentrado en adultos menores de 44.	23
3.2. Cambio en la composición de delitos en la población penal	24
3.3. Aumento de condena esperada	26
3.4. Aumento considerable de extranjeros en el período reciente	27
4. Evolución del gasto y personal: Menos recursos para una población penal creciente.	28
5. Conclusiones	31
6. Anexo	33

1. Introducción

Como hemos señalado en nuestros informes previos, también como lo muestran diversas encuestas de opinión pública, por ejemplo, las de [Espacio Público](#), hace años la delincuencia se ha transformado en una preocupación principal de la ciudadanía. Como era de esperar, esto ha generado diversas reacciones y estrategias por parte de las autoridades para lidiar con el fenómeno de la seguridad.

Una de las respuestas prevalentes ha sido la presentación y aprobación de proyectos de ley con una fuerte orientación al uso y reforzamiento de la cárcel como una reacción central frente a los problemas de seguridad.

En esta dirección, un trabajo reciente de Alejandra Luneke, de la Universidad Alberto Hurtado, registra la dictación de 388 leyes en materia de seguridad entre los años 1990 y 2023 (octubre) ¹. Además, constata un crecimiento de la tendencia a legislar en esta materia en los últimos años, por ejemplo, al identificar la existencia de 100 proyectos de ley en discusión (59) o publicados (41) sólo en los años 2022 y 2023 (octubre) en la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados y Diputadas. Esto la lleva a denominar este fenómeno como un frenesí legislativo en materia de seguridad.

El trabajo de Luneke también hace un esfuerzo por clasificar estas leyes desde la perspectiva de su orientación político criminal y contenidos, distinguiendo entre las de orientación punitiva y no punitivas. Considerando el período 1990-2023 (octubre) señala que las leyes de orientación punitiva constituirían cerca del 39 % del total de las aprobadas (151 de 388). En cambio, si se mira sólo los últimos años, 2021-2023, esa cifra subiría a cerca de un 74 % (51 de 69 leyes).

La legislación de orientación punitiva se caracteriza por incluir elementos que ponen énfasis en aumentar el control y castigo de los delitos y el uso de la cárcel como respuesta central. Sus expresiones más evidentes son las leyes que establecen nuevos delitos o amplían la tipificación de algunos ya existentes y otras que aumentan las penas de ellos. Ejemplos sobre esto hay varios en los años recientes. También es posible observar que se ha avanzado en nuestro país en este período en aprobar

¹<https://terceradosis.cl/2023/12/01/chile-en-su-momento-punitivo/>

distintas regulaciones que limitan el uso de penas alternativas de la Ley n° 18.216 para ciertos delitos y casos, otras que han restringido el acceso a beneficios penitenciarios asociados al cumplimiento progresivo de las penas privativas de libertad (por ejemplo la libertad condicional) y una serie de reformas que facilitan el uso de la prisión preventiva durante el proceso penal. Otras varias leyes han cambiado el sistema de determinación de las penas asignadas a ciertas categorías de delitos, aumentando de esta forma de manera fáctica sus penas al impedir a los jueces bajar de los mínimos señalados por el legislador en abstracto. En fin, se han regulado también nuevas agravantes para ciertos delitos, entre otras estrategias de aumento de castigo a los mismos.

Junto con estas leyes, también es posible observar un medioambiente cultural en el que se ha reforzado una expectativa punitiva. En él, es probable que los distintos funcionarios administrativos o judiciales que deben decidir casos se sientan restringidos en aplicar sus facultades legales cuando ellas apuntan a decisiones contrarias a la expectativa sancionatoria (o al uso de la libertad en el proceso penal). De esta manera, sin necesidad de ley, se refuerzan también comportamientos punitivos. No olvidemos, por cierto, que el incremento de algunas categorías de delitos violentos y con mayor presencia de organizaciones criminales también es un factor que contribuye a este fenómeno. Este escenario normativo y cultural tiene un impacto significativo en el sistema penitenciario que suele ser olvidado en el debate público y que es necesario tener a la vista.

En este contexto, el objetivo de este informe es entregar una imagen empírica sobre el estado actual de nuestro sistema penitenciario considerando diversos indicadores a partir de datos publicados por distintas instituciones y otros que hemos obtenido mediante requerimientos de transparencia. Para estos efectos, el informe incluye cuatro secciones además de esta introducción y las conclusiones. En la segunda, entregaremos información sobre el contexto general y recientes tendencias en el uso de del sistema penitenciario abordando tanto la evolución de la demanda del sistema como algunos aspectos que configuran a la oferta que el sistema entrega. En esta última parte, revisaremos información sobre la capacidad y uso de nuestro sistema penitenciario e incluiremos datos acerca del preocupante aumento de las li-

cencias médicas de los trabajadores de Gendarmería. En la tercera daremos a conocer elementos que permiten caracterizar a la población penal en el país. En la cuarta, entregaremos información sobre la evolución del gasto y personal de Gendarmería de Chile. Finalmente, el informe contiene algunas breves ideas de cierre.

Como han sostenido diversas autoridades y expertos, pensamos que nuestro sistema penitenciario enfrenta una situación crítica que requiere una mirada más profunda². Se trata de un sector de la justicia penal que ha sido bastante postergado en la agenda de seguridad en los últimos años. El conjunto de leyes dictadas en este período de frensí legislativo no parecen haber reparado en el impacto que podrían tener para el sistema carcelario nacional. Dicho impacto no sólo está asociado a un deterioro significativo de los derechos fundamentales de las personas reclusas, sino también a las condiciones de operación de nuestros recintos penitenciarios e incluso podría generar condiciones que incrementen los problemas de seguridad en el país, tal como lo demuestra la experiencia en América Latina.

²Nos parece que un texto ineludible que da cuenta de la magnitud del problema es el informe de visita a cárceles preparado por el juez del Primer Juzgado de Garantía de Santiago, Fernando Guzmán, correspondiente a su visita al recinto de Santiago 1 en la semana del 24 de febrero a 1 de marzo de 2024 y que tuvo amplia cobertura en la prensa, por ejemplo la [noticia](#) publicada por Radio Bio Bío. Puede también revisarse la presentación realizada por el mismo juez Guzmán en un coloquio de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales el 17 de abril disponible [aquí](#). Otro documento reciente que da cuenta de problemas graves puede verse en la Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas al séptimo informe periódico de Chile de 28 de marzo de 2024, párrafos 31 y 32.

2. Contexto general y tendencias recientes

El objetivo de esta sección será presentar información que permita conocer la evolución que ha tenido el sistema penitenciario en el país, tanto desde la perspectiva de la demanda (el número de atenciones requeridas al sistema) como algunas condiciones asociadas a la oferta (la capacidad institucional para responder a la demanda). Presentaremos datos desde 2010, pero con un foco en los últimos años (desde 2019). Incluimos en esta sección no sólo lo que ha ocurrido al interior de los recintos penitenciarios sino también en el otorgamiento de penas alternativas (con foco en la libertad vigilada) y de la libertad condicional (asociada al sistema de cumplimiento progresivo de penas existente en Chile).

2.1. La demanda

La población penal no es una variable de decisión política directa o exclusiva de un actor. Ella es el resultado de un conjunto de decisiones que ocurren a nivel legislativo que luego se materializan en actuaciones de distintas agencias estatales para concretarlas en detenciones y sanciones concretas. La cantidad de personas en el sistema penitenciario depende de una serie de factores que se podrían descomponer como el *flujo* de personas (ya sea condenadas, en prisión preventiva o incluso detenidas) y el *tiempo de estadía* en el sistema dado por la severidad de las condenas asignadas o la extensión temporal de su privación de libertad sin condena. A su vez, tanto el flujo como el tiempo de estadía de cada recluso dependen de una serie de factores como: (1) la cantidad de delitos ocurridos, (2) la gravedad de estos, (3) la capacidad de condenar –o sea, del número de delitos, la capacidad de captura de sospechosos y su procesamiento hasta llegar a una condena– y (4) el tipo de penas y márgenes de fiscales y jueces para asignar castigos más o menos severos (esto es, con penas efectivas de cárcel o penas alternativas en libertad) y asignando estadías más cortas o largas según lo estipulado por la ley. También es muy importante la apertura o restricciones en el uso de la prisión como forma de cautelar el proceso y la extensión temporal de la misma, entre otras variables que inciden en el mayor o menor uso de la prisión preventiva y su duración.

En este contexto, un primer ejercicio para examinar el estado de la situación pe-

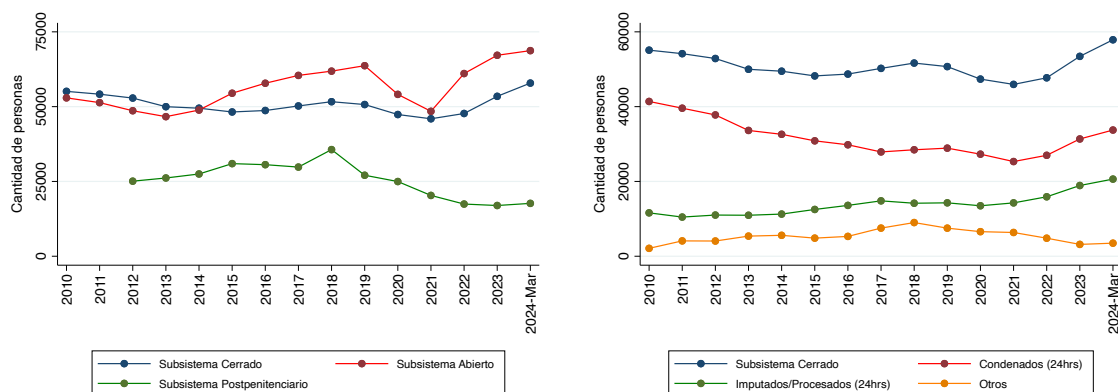
nitenciaria en el país consiste en analizar la evolución de la población penal que ha recibido Gendarmería de Chile (en adelante Gendarmería). Presentaremos información sobre cómo ha evolucionado la cantidad de atenciones que recibe, distinguiendo por diferentes tipos de ingreso, para luego presentar algunas potenciales explicaciones respecto a su aumento en los últimos años.

2.1.1. Inquietante aumento de la demanda y el uso del subsistema cerrado (privación de libertad)

Existen distintos tipos de población penal que administra Gendarmería. Las dos categorías principales están constituidas por el subsistema cerrado, es decir, compuesto por personas privadas de libertad en recintos penitenciarios en distintas calidades, y, el subsistema abierto, o sea, personas que ingresan al sistema penitenciario, pero a una pena sustitutiva ³. La figura 2.1a permite observar que en ambas categorías se produce un crecimiento significativo de la población atendida a partir del año 2021, logrando cifras superiores a los años de base considerados (2010 y 2011). En efecto, tratándose del subsistema cerrado se puede observar que luego de un largo período con una tendencia paulatina a la baja, a partir de 2022 se quiebra dicha tendencia. En marzo de 2024 el sistema contaba con 57.872 personas privadas de libertad (el 2010 con 55.105). Lo mismo ocurre con el subsistema abierto, aún cuando la tendencia previa fue oscilante (en marzo de 2024 se trató de 68.717 personas y en el punto más alto previo que fue el 2019 había 63.688). En ambos casos la población atendida al año 2024 corresponde al número superior en todo el período. Sólo se observa una baja en el subsistema post-penitenciario lo que, como veremos, explica parte de los aumentos de los otros.

³La definición completa de ambos es la siguiente: El subsistema abierto hace referencia a aquellas personas que han ingresado al sistema penitenciario en calidad de condenadas, pero a penas y medidas contempladas en la Ley 18.216 tales como las libertades vigiladas, las remisiones condicionales de la pena y las reclusiones parciales, entre otras. El subsistema cerrado está integrado por todas las personas privadas de libertad en el sistema penitenciario en diferentes calidades incluyendo: condenados, detenidos e imputados en prisión preventiva. Finalmente, también existe el subsistema post-penitenciario, integrado por personas que pasan a programas de reintegración a la sociedad contemplados en el Decreto de Ley 409.

Figura 2.1: Atenciones de Gendarmería



(a) Atenciones de Gendarmería por subsistema
ma

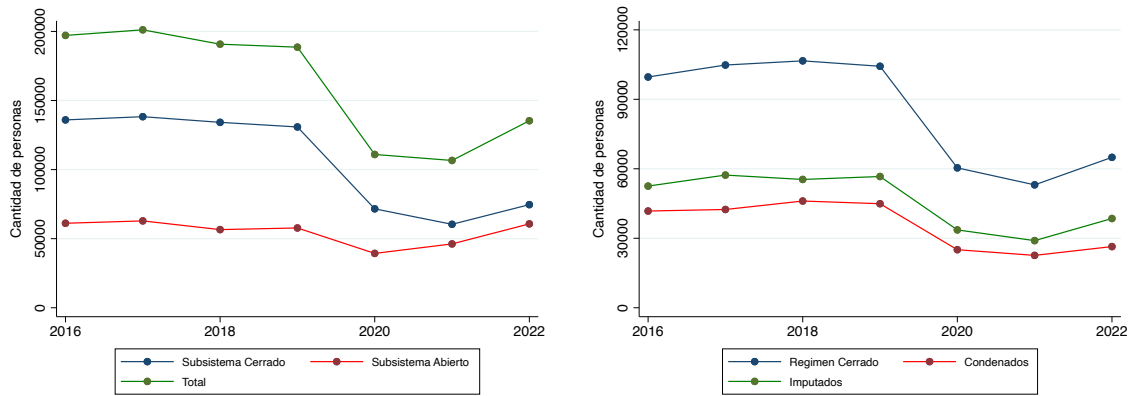
(b) Atenciones de Gendarmería en el subsistema cerrado

Nota: Evolución de la cantidad de personas atendidas al cierre de mes en promedio durante cada año, por subsistema y clasificación de Gendarmería. En la figura (a) se describe la evolución anual por tipo de subsistema penitenciario, mientras que en la figura (b) se describe la evolución solo del subsistema cerrado y sus componentes. Otros hace referencia a las atenciones en el régimen de control semiabierto (C.E.T semiabiertos) y abierto (arrestos diurnos, nocturnos, etc). Fuente: Compendios anuales, Gendarmería de Chile. Para el año 2023 y 2024 se utilizó la información disponible en la página de Gendarmería, en la pestaña [resumen de estadísticas penitenciarias](#).

La figura 2.1b permite observar la composición del subsistema cerrado al hacer foco en esa categoría. Esto nos permite identificar que el aumento general de éste en relación al año 2010 se debe principalmente a la mayor presencia de personas en prisión preventiva. En efecto, allí en donde el número de éstas era de 10.477 personas el 2010, a febrero de 2024 había subido a 20.103, es decir, casi el doble. En cambio, tratándose de la población condenada, 33.322 personas a febrero de 2024, su número es aún inferior al que el sistema tuvo el año 2010 (41.387 personas) a pesar de su importante incremento desde 2021.

La figura 2.1b muestra una aproximación anual de lo que ocurre a nivel de *stock* atendido en el sistema. La figura 2.2 complementa el análisis al entregar información adicional respecto a los ingresos al sistema penitenciario desde el 2016 al 2022.

Figura 2.2: Ingresos a Gendarmería



(a) Ingresos a Gendarmería en Subsistema abierto y cerrado (b) Ingresos a Gendarmería en el Régimen cerrado

Nota: Evolución del número de ingresos que ocurren dentro del sistema penitenciario que involucra a los detenidos, procesados/imputados y condenados en régimen cerrado (excluyendo a los ingresos a Condenados en Centros de Educación y Trabajo (CET)). Los ingresados a las calidades de imputados y condenados en un porcentaje muy alto corresponden a cambios en la calidad penal de los internos que se encuentran bajo una condición procesal determinada previamente. En la figura (a) se describe la evolución anual por tipo de subsistema penitenciario (solo cerrado y abierto) y el total de ingresos, mientras que en la figura (b) se describe la evolución solo del régimen cerrado y sus componentes (condenados e imputados). Fuente: Compendios anuales, Gendarmería de Chile.

Se observa, según los datos reportados por Gendarmería, que los ingresos durante el 2022 son sustancialmente menores a los ingresos en promedio que había entre los años 2016 y 2019, tanto en términos totales como por subsistema o régimen penitenciario. En la figura 2.2b, la cantidad de ingresos el 2019 en el sistema cerrado muestra una sorprendente baja del 50 % en relación al promedio observado el 2016-2019. Esto, sumado a los antecedentes del *stock* penitenciario presentados en la figura 2.1, sugieren que el aumento permanente de la población penitenciaria es por una combinación entre una asignación de penas más severas y un posible aumento de los delitos más graves que conllevan una estadía más prolongada al interior de un recinto penal.

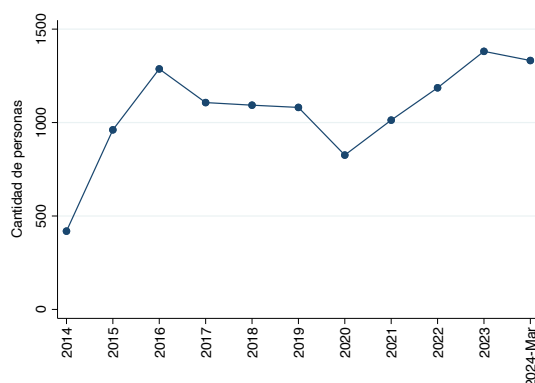
2.1.2. ¿Qué ha pasado con el uso de penas alternativas?

Como ya señalamos, el subsistema abierto también ha presentado aumentos en nuestro período en estudio.

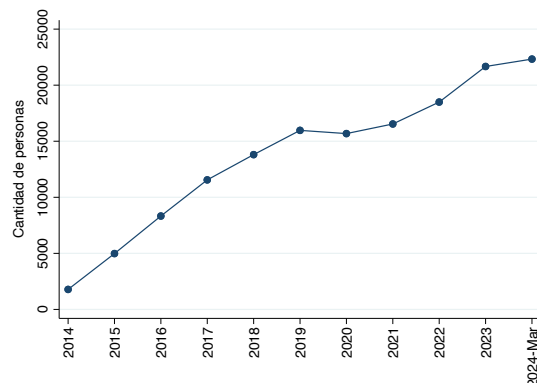
La figura 2.3 muestra en forma desagregada la evolución de las tres principales penas alternativas existentes a partir de una reforma introducida a la Ley n° 18.216 en junio de 2012 (ley n° 20.603): la libertad vigilada, la libertad vigilada intensiva y la remisión condicional de la pena. Debido a esta reforma, consideramos datos desde el año 2014 en adelante.

Se puede apreciar algunas diferencias entre cada medida. Por una parte, la libertad vigilada intensiva muestra una curva ascendente constante desde 2014. La libertad vigilada muestra una tendencia con mas oscilaciones, pero con un alza importante desde 2021. Con todo, el 2024 se habría morigerado o incluso presentaría (todavía con datos anuales no consolidados) una pequeña baja. La remisión condicional, que corresponde a la pena alternativa de control menos intenso, mostraría un incremento también a partir de 2021, pero sin llegar al número de remisiones decretadas el año 2014. Estas tendencias sugerirían que el incremento global de penas alternativas en el período examinado se explicaría por un uso de las que significan mayor control (libertades vigiladas) y que permiten esta respuesta en casos con condenas a penas privativas de libertad originales más graves (hasta cinco años).

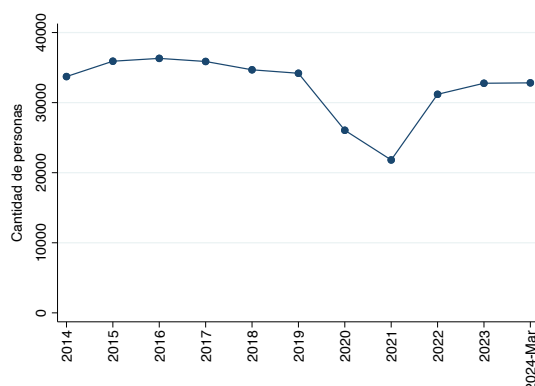
Figura 2.3: Evolución de penas alternativas



(a) Libertades Vigiladas



(b) Libertades Vigiladas Intensivas



(c) Remisiones condicionales

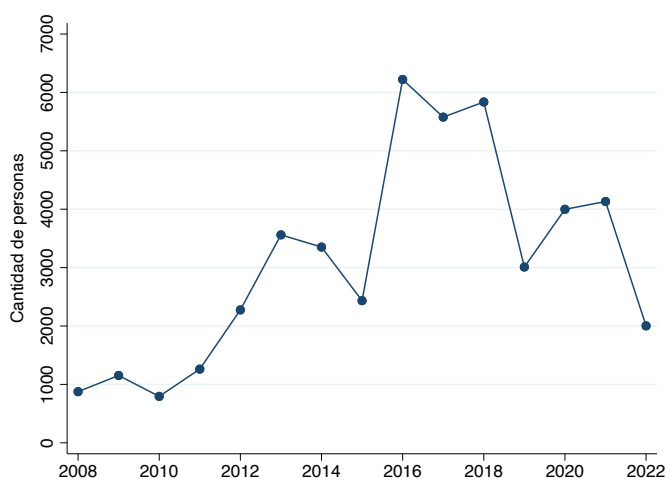
Notas: La figura (a) describe la evolución de la cantidad de personas con libertad vigilada. Por otro lado, la figura (b) describe la evolución de la cantidad de personas con libertad vigilada en modalidad intensiva. Finalmente la figura (c) describe la evolución de la cantidad de personas en remisión condicional. Fuentes: Compendio estadístico de Gendarmería 2022 y la información disponible en la página de Gendarmería, en la pestaña [resumen de estadísticas penitenciarias](#).

2.1.3. ¿Cómo ha evolucionado el uso de la libertad condicional?

En la figura 2.1 se puede apreciar que el único subsistema penitenciario que tenía una baja en el período era el post-penitenciario, es decir, de personas que pasan a cumplimiento de su pena en programas de reinserción. Como ya hemos señalado, nuestro sistema jurídico se estructura sobre la base de que las penas privativas de libertad se sujetan a un sistema de cumplimiento progresivo. En éste, los condenados pueden ir obteniendo diversos beneficios o sistemas de cumplimiento que suponen una creciente inserción social en programas de progresivo acceso a la libertad. La última etapa de dicho sistema está constituida por la libertad condicional, regulada por el Decreto Ley n° 321 de 1925 y que ha sido modificado en diversas ocasiones en los últimos años.

La figura 2.4 muestra la evolución del número absoluto de libertades condicionales otorgadas desde 2008 hasta 2022. Dicha figura es complementada por la 6.1 contenida en el anexo que hace referencia a cuánto es el porcentaje de libertades condicionales otorgadas en relación al total de solicitadas.

Figura 2.4: Evolución del otorgamiento de libertad condicional



Nota: Cantidad de personas a las que se les otorga libertad condicional durante el periodo de 2008 al 2022. Fuente: Compendio estadístico anual de Gendarmería.

Según se puede observar en ambas figuras, luego de haber alcanzado el mayor número y porcentaje de concesión de libertades condicionales el año 2018, se ha producido una baja muy importante en el uso de esta medida. Las libertades condicionales del año 2022 serían inferiores en números absolutos a las que el sistema decretó diez años antes, el 2012.

Esta baja coincide con diversas reformas legales introducidas a partir del año 2019 que han impuesto restricciones adicionales al otorgamiento de esta medida⁴. El impacto generado por estas leyes explicaría que este sea el único subsistema con menos ingresos, pero, a la vez, también lo haría respecto al aumento del subsistema cerrado. El efecto más directo de una persona que no accede a la libertad condicional es que ella debe permanecer más tiempo en el cumplimiento de su pena privativa de libertad en régimen cerrado. Esto afectaría de manera directa una de las variables que mencionamos influyen en la demanda del sistema (tiempos de estadía).

⁴Nos referimos a reformas introducidas por la ley n° 21.124 de 1 de enero de 2019; ley n° 21.483 de 24 de agosto de 2022; ley n° 21.522 de 30 de diciembre de 2022; ley n° 21.523 de 31 de diciembre de 2022; ley n° 21.560 de 3 de abril de 2023; ley n° 21.577 de 15 de junio de 2023; y, ley n° 21.627 de 9 de noviembre de 2023.

2.2. La oferta: varios indicios de insuficiencia

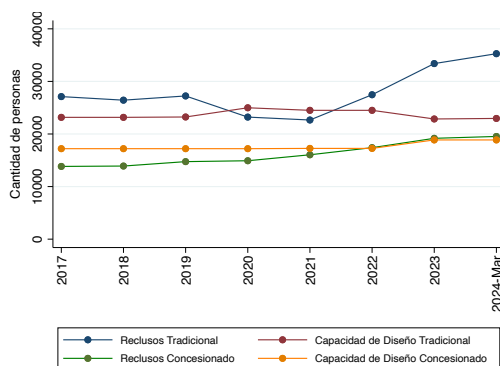
Que un aumento de la demanda penitenciaria genere un problema más o menos grave para el sistema penitenciario depende de su capacidad para acoger en condiciones adecuadas a una porción adicional de población.

En este contexto, un elemento central a considerar es que la cantidad de reclusos actual supera de manera importante la capacidad de diseño del sistema penitenciario. La figura 2.5 muestra la evolución de la cantidad de reclusos y la capacidad de diseño del sistema penitenciario y muestra que el sistema está siendo particularmente exigido por esta creciente demanda. El año 2018 la cantidad de reclusos era equivalente a la capacidad de diseño agregado del sistema. El aumento en la demanda en los últimos años no ha sido acompañado con un incremento en la oferta o capacidad del sistema de acoger una cantidad mayor de reclusos, generándose una tasa de sobrepoblación que ha venido creciendo de manera significativa y que en la actualidad gira en torno a un 25 %. La figura 2.5b muestra, a su vez, que el sistema concesionado ha llegado a su tope de operación y que en el sistema tradicional está particularmente sobrepasado.

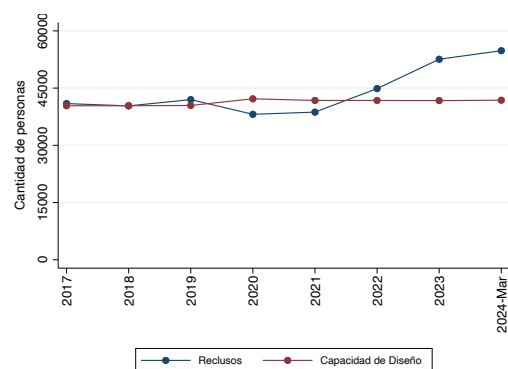
2.2.1. Recintos sobrepasados en todo el país

En todas las regiones de Chile el sistema muestra signos de uso por sobre la capacidad, aun cuando hay algunas que se encuentran en un estado bastante crítico muy por sobre el promedio, como por ejemplo, Atacama y el Maule. Por otra parte, las figuras muestran que el problema se acrecentó entre el 2022 y 2023. La figura 2.6 muestra el nivel de sobreuso de dos maneras diferentes (como porcentaje de uso y como porcentaje de sobreuso) y la evolución experimentada entre el 2022 y 2023. Como se puede observar, aún cuando en la figura 2.6a se restan los espacios con holgura de capacidad, mientras que en la figura 2.6b se suman solo los porcentajes de sobreuso, ambas figuras se parecen, por lo cual no parece haber tantos espacios de holgura en el sistema, no siendo con esto el gran uso de capacidad un problema de distribución penal.

Figura 2.5: Cantidad de reclusos y capacidad de diseño



(a) Cantidad de reclusos y capacidad de diseño por tipo de establecimiento

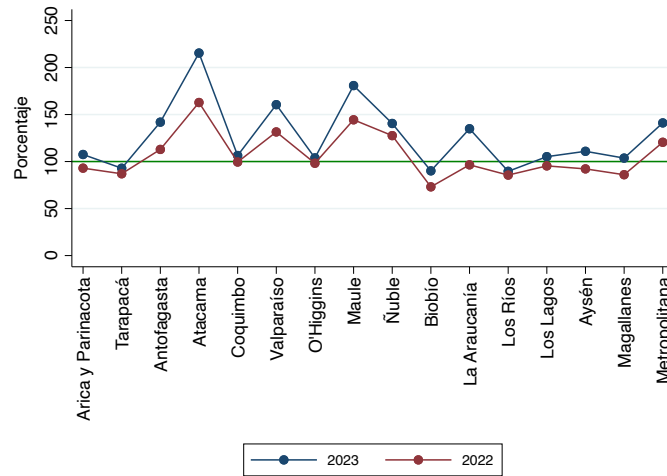


(b) Agregado

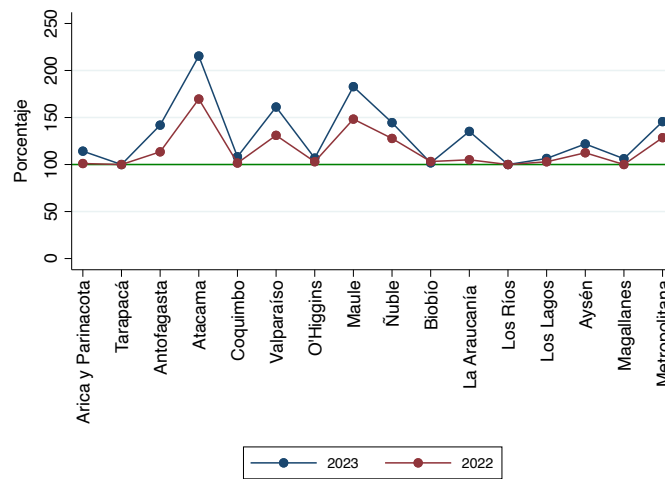
Figura (a): Capacidad y uso de los recintos carcelarios por tipo de cárcel al 31 de diciembre de cada año. Fuente: Compendios anuales, Gendarmería. Para el año 2023 y 2024 se utilizó la información disponible en la página de Gendarmería, en [uso de capacidad según diseño](#).

Figura (b) : Capacidad y uso de los recintos carcelarios al 31 de diciembre de cada año. Fuente: Compendios anuales, Gendarmería. Para el año 2023 y 2024 se utilizó la información disponible en la página de Gendarmería, en [uso de capacidad según diseño](#).

Figura 2.6: Uso de capacidad por región



(a) Porcentaje de uso



(b) Porcentaje total + sobreuso

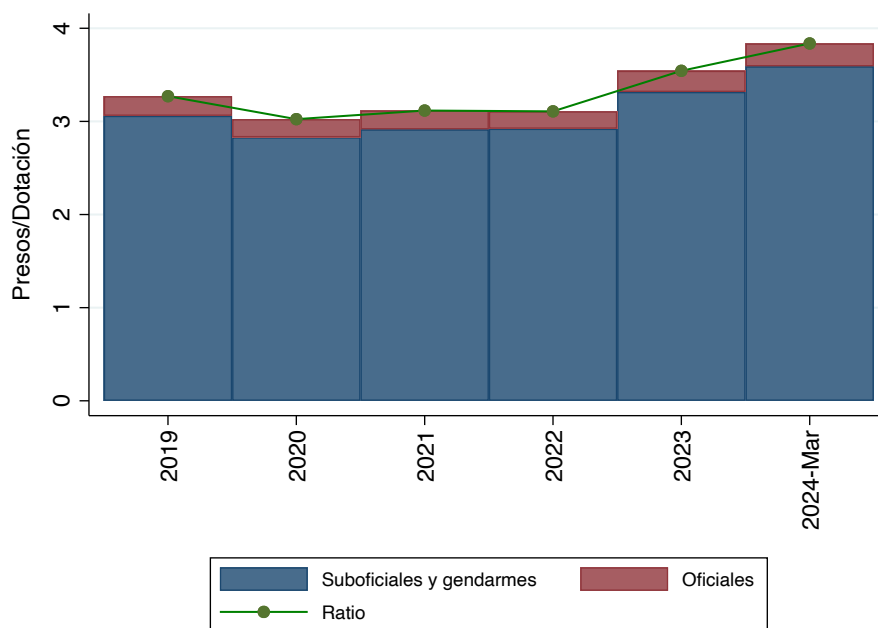
Notas: Figura (a) muestra el porcentaje del uso de capacidad de los recintos carcelarios al 31 de diciembre de cada año, por región y para el año 2022 y 2023. Fuente: para ambos años se utilizó la información disponible en la página de Gendarmería, en la pestaña [uso de capacidad según diseño](#). La Figura (b) muestra el porcentaje de capacidad total más los porcentajes de sobreuso de capacidad de los recintos carcelarios al 31 de diciembre de cada año, por región (por cada recinto carcelario en ella) y para el año 2022 y 2023. No se restan las holguras de capacidades. Con ello, un recinto que no tiene sobreuso estaría en un porcentaje del 100 %. Fuente: para ambos años se utilizó la información disponible en la página de Gendarmería, en la pestaña [uso de capacidad según diseño](#).

2.2.2. Más reclusos por gendarmes

Otra dimensión para analizar la capacidad del sistema para absorber una aumento de la demanda consiste en examinar la cantidad de reclusos del sistema y relacionarla con el personal de Gendarmería disponible para su custodia. Ajustar el personal disponible es un ejercicio diferente al de la capacidad de camas o celdas para absorber variaciones importantes de la población penal.

Considerando la dotación de Gendarmería, desde el 2020 se observa un continuo aumento en la cantidad de reclusos por funcionario llegando a un total de 3,83 en marzo pasado. La figura 2.7 muestra la evolución reciente de reclusos por funcionarios, distinguiendo entre oficiales, suboficiales y gendarmes.

Figura 2.7: Cantidad de reclusos del Sistema Cerrado por personal de Gendarmería



Nota: Evolución del ratio entre la cantidad de personas atendidas en el sistema cerrado al cierre de mes en promedio durante cada año, y el personal reportado por la Dipres que tiene Gendarmería. En particular se consideran como dotación solo Oficiales, Suboficiales y Gendarmes. Fuente: Compendios anuales, Gendarmería de Chile, información de estadística penitenciaria disponible [aquí](#) y Dipres, información de personal.

Si comparamos la ratio actual de 3,83 con la del año 2019 (3.27) se puede apreciar un deterioro muy significativo, el que es aun mayor considerando los años de la pandemia en donde llegó a estar en 3,02 el 2020 y 3,11 el 2021.

Volveremos sobre la evolución del número de funcionarios penitenciarios en el capítulo 4 del informe.

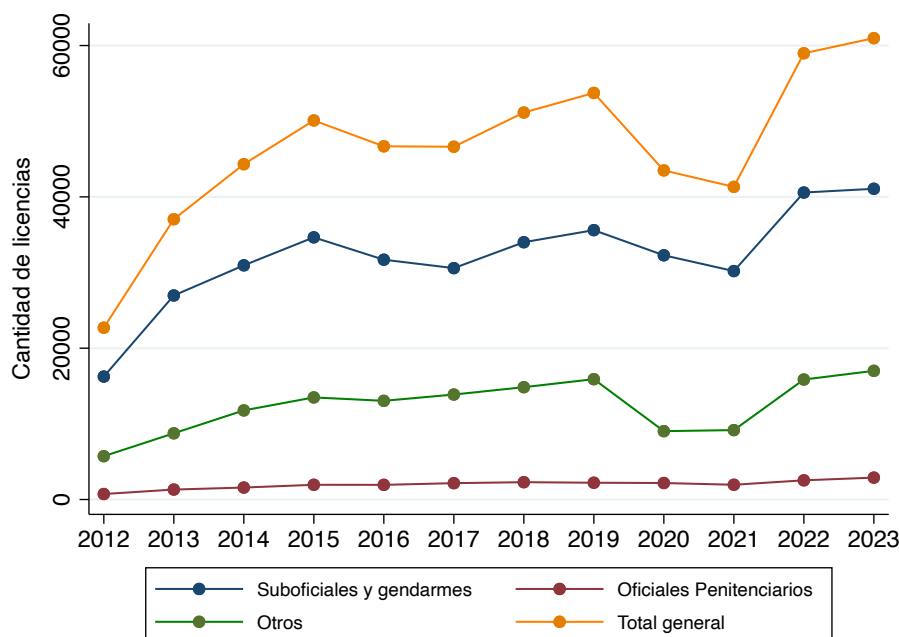
2.2.3. El caso de las licencias: menos personal disponible

En términos prácticos, un indicador más adecuado que la fuerza laboral nominal tiene que ver con el personal efectivo del cual dispone Gendarmería para sus labores de custodia, entre otras. Este es un aspecto especial que hemos querido cubrir en este informe dado el contexto nacional que ha experimentado un creciente uso de licencias en la población general y que ha sido reportado en el área de la salud mientras escribimos este reporte⁵.

La cantidad de licencias solicitadas por parte del personal de Gendarmería ha crecido considerablemente en los últimos años. Si el 2012 se solicitaban un total de 20 mil licencias al año aproximadamente, esa cifra llegó a más de 60 mil el 2023. Nuevamente, el año 2023 representa la cifra más alta de la serie. Esto sugiere que lo observado en la figura 2.7 no muestra una imagen muy precisa de la ratio considerando el personal que está en condiciones efectivas de desempeñar sus funciones.

⁵Para mayor información, [noticia](#) del medio Emol.

Figura 2.8: Cantidad de licencias del personal de Gendarmería



Nota: El gráfico representa la evolución histórica del número de licencias médicas en Gendarmería de Chile. Otros representa a los funcionarios auxiliares, administrativos, directivos, profesionales, técnicos y médicos. Fuente: información entregada por transparencia desde la institución.

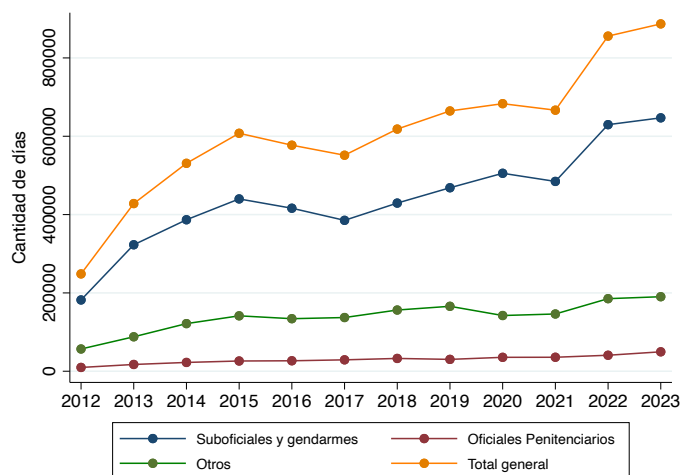
Si ponemos foco en los últimos años, nuevamente se puede apreciar el importante incremento en licencias. La figura 2.8 muestra que en el año 2019 hubo 53.722 licencias, mientras que en el año 2023 esa cifra se elevó a 60.976, es decir, un 13,5 % más.

El problema se agrava si es que se revisa la extensión de las licencias (figura 6.2). Los datos muestran un crecimiento importante también en este ámbito, lo que se traduce en un impacto considerable en la dotación efectiva de Gendarmería. La figura 2.9a muestra que a nivel de sistema pasamos de 666 mil días totales de licencias en 2021 a 886.914 el 2023, es decir, un incremento de un 33 %. Cabe señalar se trata de un incremento similar en las distintas categorías de funcionarios. La figura 2.9b, al dividir por los días al año- reproduce la figura anterior en función de los años de licencia, lo que se podría interpretar como la evolución de la reducción en personal disponible cada año, lo que para el 2023 representó 2.430 funcionarios de los cuales

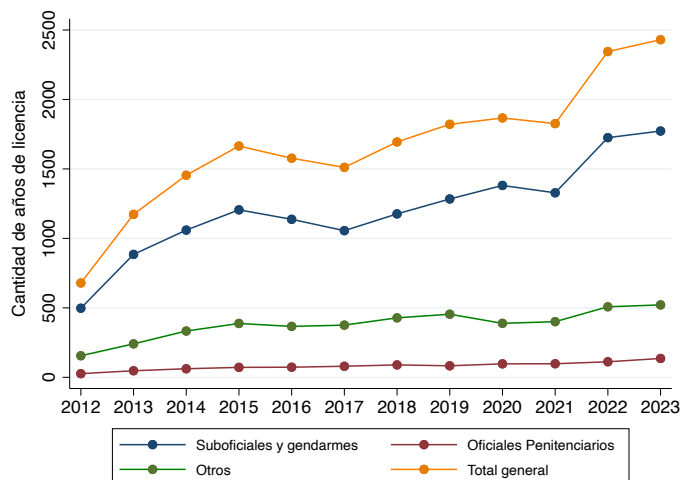
1.773 fueron suboficiales y gendarmes (73 % del total).

Al descontar el personal de Gendarmería no presente por licencia es posible entonces, realizar un nuevo cálculo de la ratio entre funcionarios y personas privadas de libertad. En este contexto, la cantidad de reclusos por gendarme sube a 4.39, esto es 0.56 reclusos más en promedio que lo estimado previamente en la figura 2.7. La figura 2.10 muestra la serie anterior corregida por la variable de las licencias, dando cuenta del personal efectivo de Gendarmería. En este caso, el carácter ascendente de la curva es mayor, reflejando el hecho de que el aumento en la demanda no ha sido “compensado” con un aumento del personal de Gendarmería. Este dato explicaría el mayor nivel de presión en el que trabaja el sistema en la actualidad y podría, por lo mismo, también ser una de las causas que explican el aumento de licencias médicas y su duración. Se trataría de un problema que al no solucionarse genera las condiciones para su profundización y agravamiento.

Figura 2.9



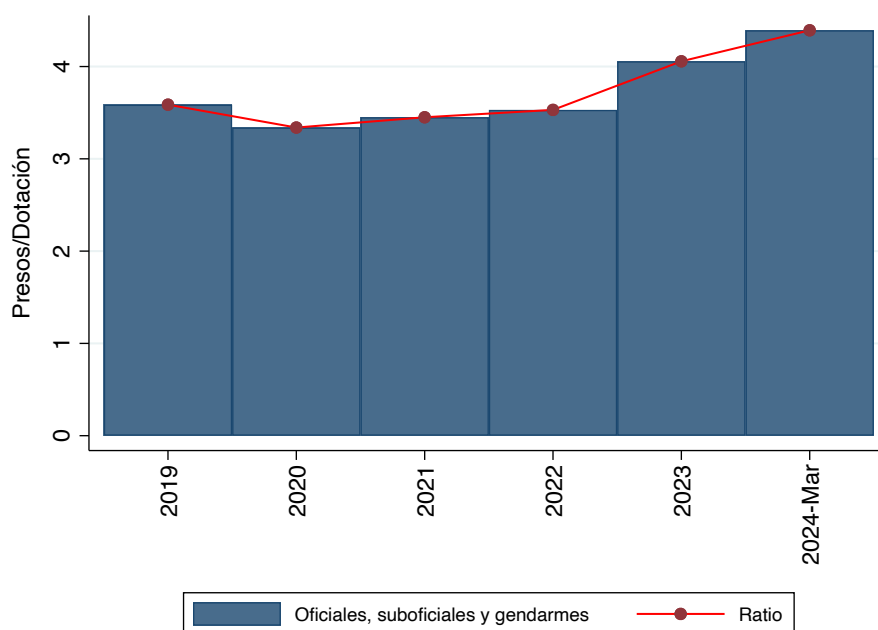
(a) Cantidad de días de licencia del personal de Gendarmería



(b) Cantidad de personal anual promedio que no está disponible por licencias

Notas. Figura (a) representa la evolución histórica de días de licencia médica en Gendarmería de Chile. Otros representa a los funcionarios auxiliares, administrativos, directivos, profesionales, técnicos y médicos. Fuente: información entregada por transparencia desde la institución. Figura (b) representa la evolución histórica de días de licencia médica, dividido por la cantidad de días del año respectivo, en Gendarmería de Chile. Otros representa a los funcionarios auxiliares, administrativos, directivos, profesionales, técnicos y médicos. Fuente: información entregada por transparencia desde la institución.

Figura 2.10: Cantidad de reclusos del Sistema Cerrado por personal de Gendarmería descontando licencias



Nota: Evolución del ratio entre la cantidad de personas atendidas en el sistema cerrado al cierre de mes en promedio durante cada año, y el personal reportado por la Dipres que tiene Gendarmería. En particular se consideran como dotación solo Oficiales, Suboficiales y Gendarmes. Además, se descuenta el personal promedio que faltó durante todo el año por concepto de licencias médicas. Fuente: Compendios anuales, Gendarmería de Chile, información de estadística penitenciaria disponible [aquí](#) y Dipres, información de personal.

3. Caracterización de la población penal en Chile

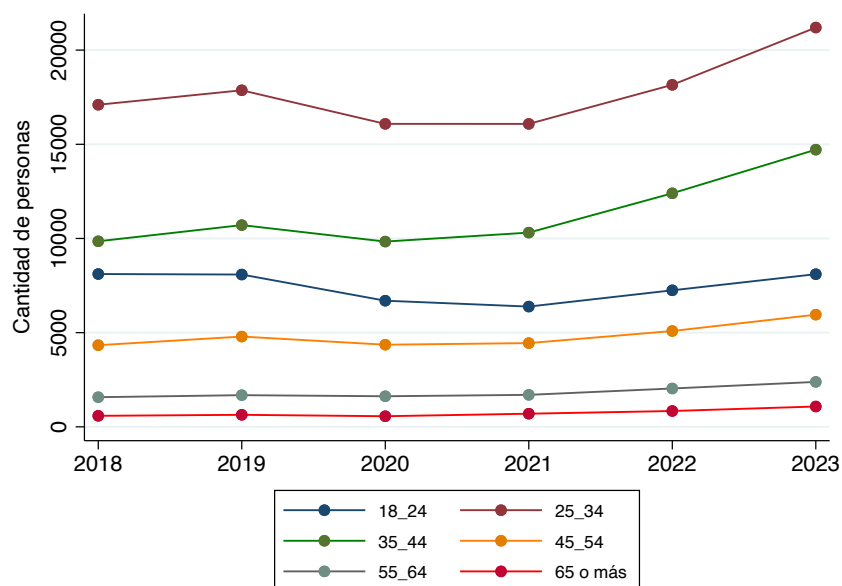
En este capítulo entregaremos información básica que permitirá caracterizar a la población penitenciaria en nuestro país.

Una pregunta importante respecto del reciente aumento de la población penal tiene que ver con los cambios en la composición del grupo de reclusos. Los problemas de sobrepoblación podrían agravarse en caso que hubiera un cambio en el perfil de los reclusos que pudiere generar exigencias mayores de gestión al sistema. En esta sección describiremos algunas características centrales de la población penal y su evolución en el tiempo.

3.1. Aumento reciente concentrado en adultos menores de 44.

La figura 3.1 muestra la evolución de la población penitenciaria desde el año 2018 a 2023 por tramos etarios. Según se puede apreciar, si bien se observa un aumento en todos los grupos, los aumentos más pronunciados se producen en los grupos menores de 44 años. El aumento más considerable se aprecia en el grupo 35-44 años, quienes han aumentado en un 50 % en relación a la cantidad de personas que había el 2018.

Figura 3.1: Población en Régimen Cerrado según tramo de edad

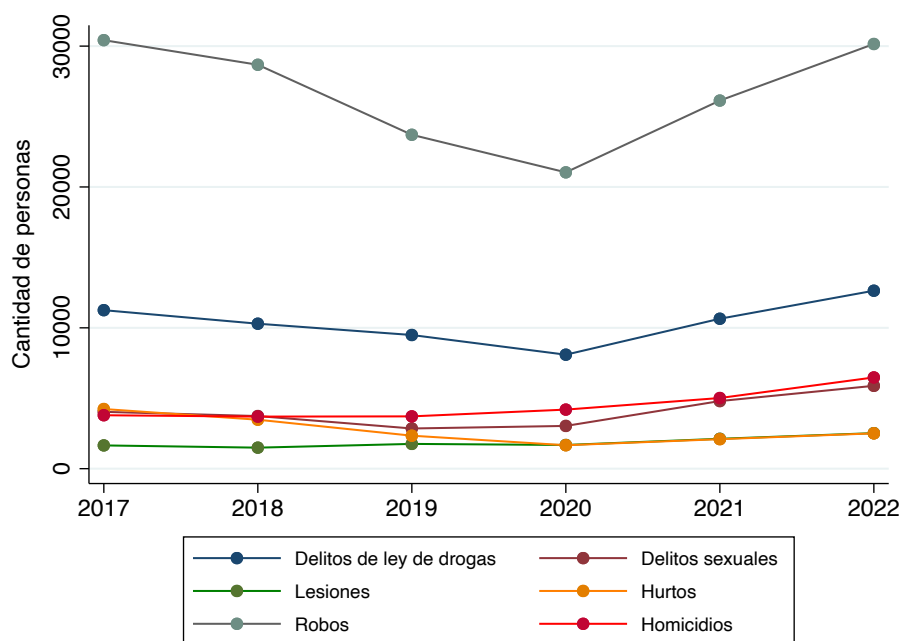


Nota: Población privada de libertad las 24 horas del día en régimen cerrado según tramo de edad.
Fuente: Compendios anuales, Gendarmería. Para el año 2023 se utilizó la información disponible en la página de Gendarmería, en la pestaña [resumen de estadísticas penitenciarias](#).

3.2. Cambio en la composición de delitos en la población penal

Un indicador adicional que miramos para caracterizar la evolución de la población privada de libertad es el tipo de delito por el cual ingresó a algún establecimiento en régimen cerrado. La figura 3.2 muestra esta materia considerando seis tipos de delitos y su evolución entre los años 2017 y 2022.

Figura 3.2: Población en Régimen Cerrado según tipo de delito



Nota: Distribución de la población privada de libertad según los tipos de delitos incurridos. Cada recluso puede tener asociado más de un tipo de delito. Fuente: Compendios anuales, Gendarmería.

Como se puede apreciar en la figura, en delitos graves como los homicidios y los sexuales se ha producido un aumento proporcionalmente significativo comparando con los años 2017 y 2018⁶. Debe sí tenerse presente que, aún con este aumento, se trata de números bajos de personas dentro del total de la población penitenciaria por lo que difícilmente podría explicar el aumento reciente de la población penal agregada. Por lejos el delito que más número de reclusos aporta son los robos, los que crecen de manera significativa desde el año 2020, pero llegando el 2022 a un aporte similar al que era observable al año 2017. Un fenómeno distinto se produce en los hurtos cuyo aporte ha ido a la baja y en las lesiones en donde se aprecia una mayor estabilidad en el período.

⁶Al respecto, recomendamos analizar nuestros [informes previos sobre evolución reciente de los delitos del 2022 y 2023](#).

3.3. Aumento de condena esperada

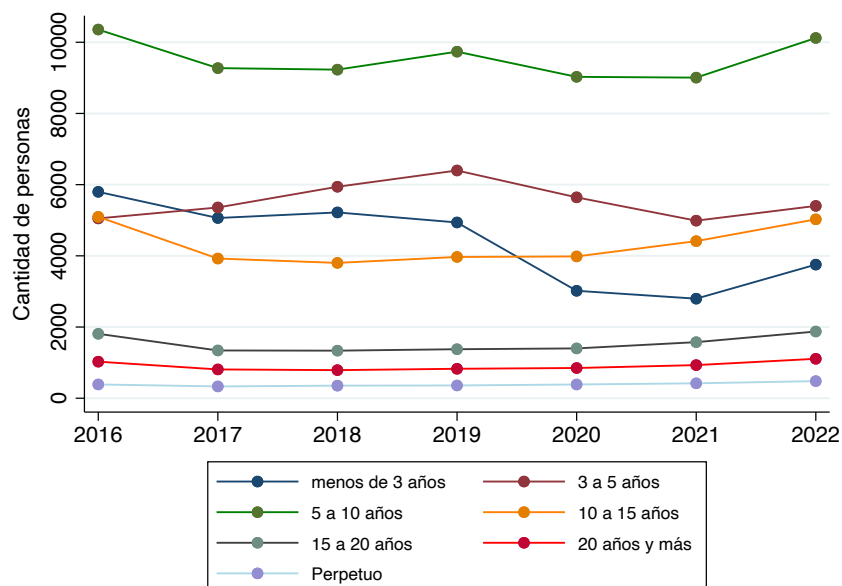
Una dimensión clave de las características de la población penal es el valor esperado de la condena promedio de los internos. Este indicador puede aumentar por diferentes factores. Por ejemplo, por un cambio en la composición del grupo de condenados por el sistema judicial o porque el sistema judicial a veces castiga con penas más severas por el mismo tipo de delitos. Sea cual sea el caso un aumento en la condena asignada promedio de la población opera como una fuerza adicional de demanda creciente sobre el sistema. La razón es simple: si antiguamente el condenado promedio tenía una estadía promedio de 2 años y hoy en día esa misma población tendría una condena esperada de 3 años, la población penal en régimen aumentaría en un 50 %⁷.

La extensión de la pena promedio por condenado en el sistema penitenciario chileno ha aumentado desde 123 meses (promedio para el período 2016-2019, previo al período de pandemia) a 141 meses el 2022⁸. En régimen, este cambio en la condena promedio esperada daría cuenta de un aumento del 15 % de la población penal para el mismo período de análisis. La figura 3.3 muestra el cambio en la población penal de condenados según tramo de condena. Se aprecia una importante caída en el grupo de condenas de menos de 3 años durante el período de pandemia, pero que no es capaz de recuperar el nivel previo observado en el período 2016-2019. Por otro lado, se observan aumentos importantes en grupos con tramos de condena más extensa.

⁷Una forma de comparar cambios poblacionales en sistemas de espera se aprecian en la ecuación de Little: $L = \lambda \times w$ que indica que la cantidad de personas en un sistema en régimen se puede descomponer por la tasa de arribo (λ) el tiempo promedio en el sistema por unidad (w). Little, J. D. C. (1961). "A Proof for the Queuing Formula: $L = \lambda \times W$ ". *Operations Research*. 9 (3): 383–387. doi:10.1287/opre.9.3.383. JSTOR 167570.

⁸Este cálculo proviene de una aproximación simple según la cantidad de personas condenadas por tramo de condena, desplegada en la figura 3.3, por lo que excluye a la población sin condena que participa del régimen cerrado.

Figura 3.3: Población en Régimen Cerrado según tramo de condena



Nota: Población privada de libertad las 24 horas del día condenada en Régimen Cerrado según tramo de condena. Fuente: Compendios anuales, Gendarmería.

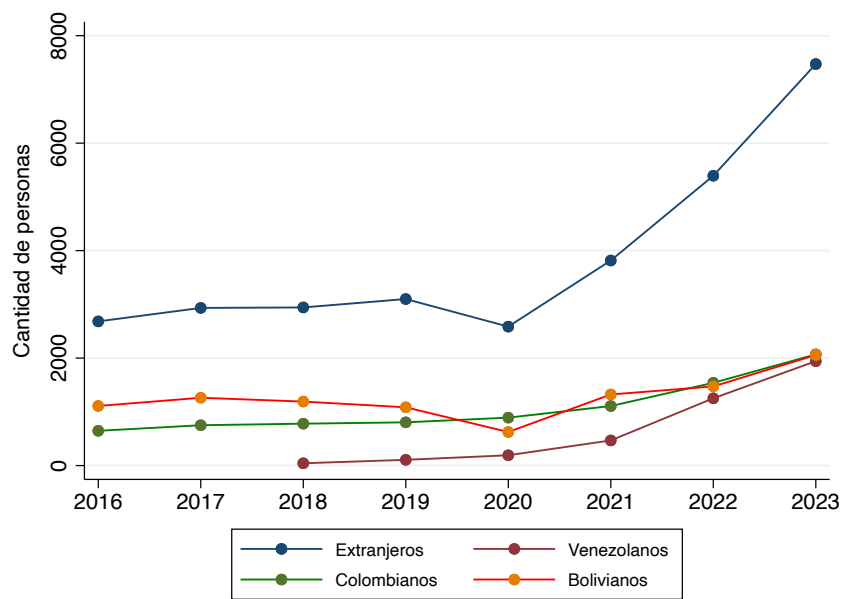
3.4. Aumento considerable de extranjeros en el período reciente

Los datos de Gendarmería también muestran un cambio muy significativo en la cantidad de extranjeros privados de libertad. Si bien se observa una cantidad estable de alrededor de 3 mil reclusos hasta el 2019, ese número ha crecido hasta casi 8 mil el 2023. En términos de la proporción de reclusos totales, este aumento se refleja en un crecimiento desde aproximadamente un 7 % el 2019 a un 14 % de la población penal el 2023. Al examinar estas cifras como tasa de la población respectiva estos datos sugieren que sólo a partir del 2022 la población de extranjeros encarcelados estaría sobre-representada en relación a la proporción de extranjeros residentes en el país⁹. Finalmente, en relación a la población penal total por región, tal y como se observa

⁹Según el [INE](#), la cantidad de extranjeros residentes aumentó un 25 % entre el 2018 y el 2022, desde 1.300.000 a 1.625.000. Considerando que el INE proyectaba alrededor de 19 millones de habitantes el 2019, ello sugiere que la proporción de migrantes creció aproximadamente de un 7 % a un 8.4 % entre el 2018 y el 2022.

en la figura 6.3, en todas las regiones aumentó la proporción de extranjeros de 2022 a 2023, concentrado en el norte del país, siendo la cifra más alta la que presenta la región de Tarapacá con un 50.8 %.

Figura 3.4: Población extranjera en Régimen Cerrado

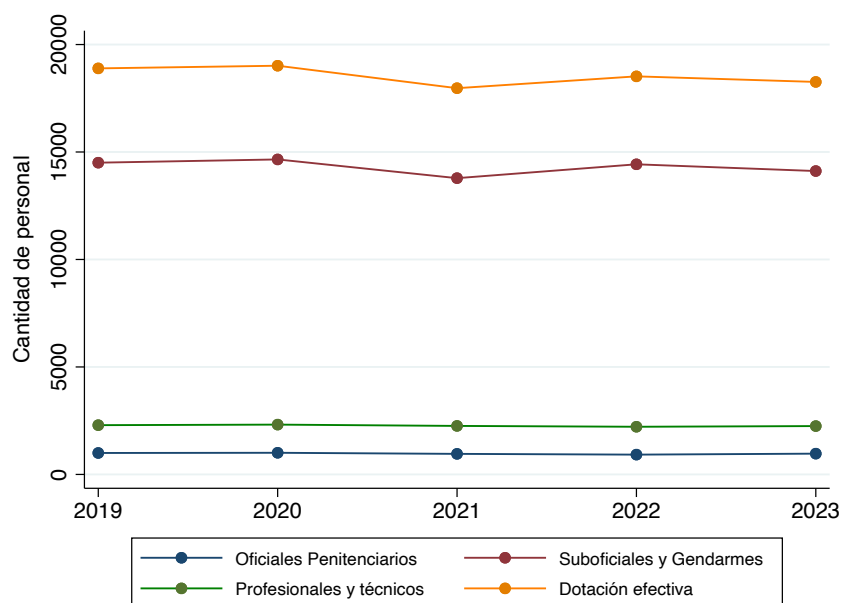


Nota: Distribución población penal extranjera, reclusa en régimen cerrado las 24 horas del día, según nacionalidad del interno. Fuente: Compendios anuales, Gendarmería. Para el año 2023 se utilizó la información disponible en la página de Gendarmería, en la pestaña [resumen de estadísticas penitenciarias](#).

4. Evolución del gasto y personal: Menos recursos para una población penal creciente.

Un último indicador refiere a la evolución que ha tenido el gasto del sistema penitenciario y el personal dedicado a estas labores. Lo esperable sería que frente a una mayor demanda, también hubiera un crecimiento en estos dos ámbitos. La figura 4.1 muestra la evolución del personal desde 2019 a 2023, tanto del total como dividido en las tres categorías que lo integran.

Figura 4.1: Cantidad de personal de Gendarmería

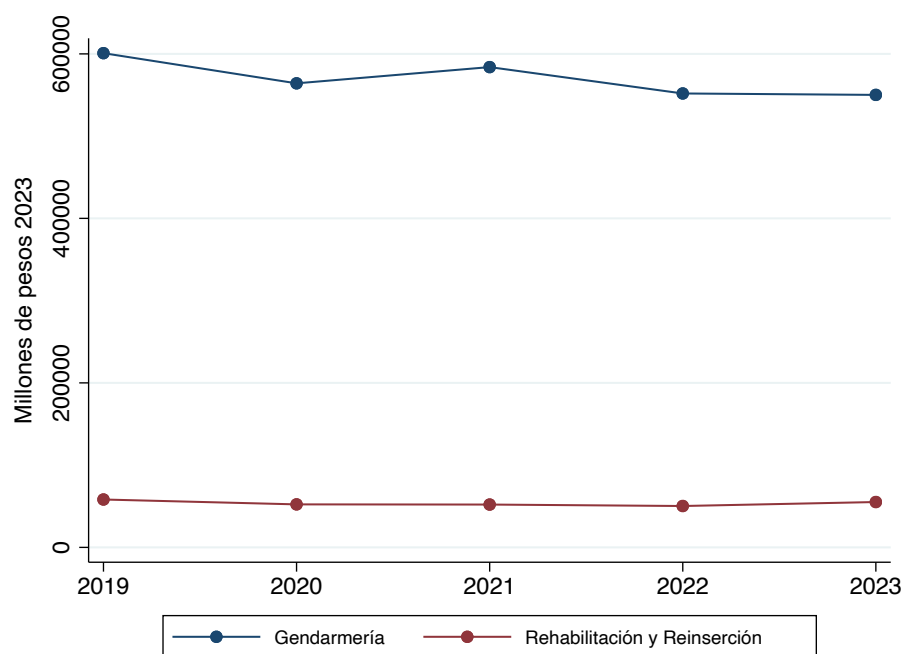


Nota: Dotación de Gendarmería por tipo de personal. Fuente: Dipres, Información de Personal.

Según se puede observar en el período se ha producido una leve baja del personal total, explicada principalmente por una baja en la categoría de suboficiales y gendarmes, los que en principio tendrían mayores niveles de contacto y rol en el control y supervisión de los recursos. Este fenómeno contribuiría al aumento de la cantidad de reclusos por funcionario que ya hemos examinado, haría que el impacto en el aumento de licencias y sus duraciones sea mayor y, podría configurarse también, como un factor que le podría generar mayor presión al funcionamiento del sistema.

En la figura 4.2 miramos la evolución del gasto del sistema penitenciario distinguiendo las partidas destinadas a Gendarmería y a reinserción social entre los años 2019 y 2023.

Figura 4.2: Gasto en partidas de Gendarmería y reinserción



Nota: Evolución del Gasto en Gendarmería y Rehabilitación. Fuente Dipres, Serie Histórica - Años 2019-2023 (Servicio). El dato de 2023 es el presupuesto asignado, a diferencia de los otros años que son el gasto. Todos los valores están en pesos 2023.

Según se puede apreciar, también es observable una baja en el presupuesto asignado a Gendarmería, tanto desde el año base (2019) como el 2021. El presupuesto destinado a rehabilitación y reinserción, en cambio, se habría mantenido relativamente estable en el período. Debido a que el presupuesto en ese ítem representa un porcentaje menor de todo el presupuesto destinado al área, ello no cambia la tendencia presupuestaria general.

Para concluir esta sección, los datos muestran que, en un contexto de aumento importante de la demanda del sistema penitenciario, este en forma paralela ha reducido el personal y presupuesto asignado a tales tareas.

5. Conclusiones

El reciente aumento de la población penal ha abierto un debate importante en la discusión de seguridad pública de nuestro país en un área que tradicionalmente queda olvidada en el desarrollo de políticas públicas del sector. La cantidad de personas en una cárcel es el resultado de una serie de interacciones sistémicas donde no hay un agente exclusivamente responsable, pero la mirada de conjunto es fundamental. Pensamos que ese tipo de mirada no ha estado presente con la fuerza que se esperaría en los últimos años. Diversas reformas legislativas e implementación de políticas públicas en materia de seguridad se han hecho sin considerar el impacto potencial de las mismas en el sistema penitenciario.

Uno de los principales resultados de nuestro informe consiste en documentar que el aumento reciente de la población penal no ha estado acompañado de una respuesta acorde desde el punto de vista de la oferta penitenciaria, entendida en un sentido amplio (custodia, adecuada segregación, seguridad y reinserción). Al no haber mejorado el sistema, un aumento de la población penal ha implicado un deterioro significativo de las condiciones carcelarias, aspecto fundamental para la eventual reinserción de las personas en el medio libre. Este fenómeno, también produce impactos negativos al generar severos problemas de gestión de los recintos penitenciarios y de seguridad al interior de los mismos, con proyecciones incluso al exterior de las cárceles.

El sistema penitenciario no sólo enfrenta una población penal mayor que ha sobrepasado el nivel histórico de la última década, sino también una población penal posiblemente más compleja de administrar. El aumento se ha concentrado en delitos severos que requieren una supervisión más exigente, existiendo también una mayor proporción de reclusos extranjeros cuyos antecedentes son de difícil acceso, lo que dificulta una gestión acorde a su nivel de peligrosidad.

Este aumento de volumen y complejidad de la población penal se ha producido en un contexto en que se han mantenido fijas las instalaciones físicas y las condiciones de reinserción social básicas que requieren inversión de largo plazo. Más preocupante aún, el nivel de inversión o gasto público se ha mantenido constante, limitando severamente la capacidad de respuesta del sistema.

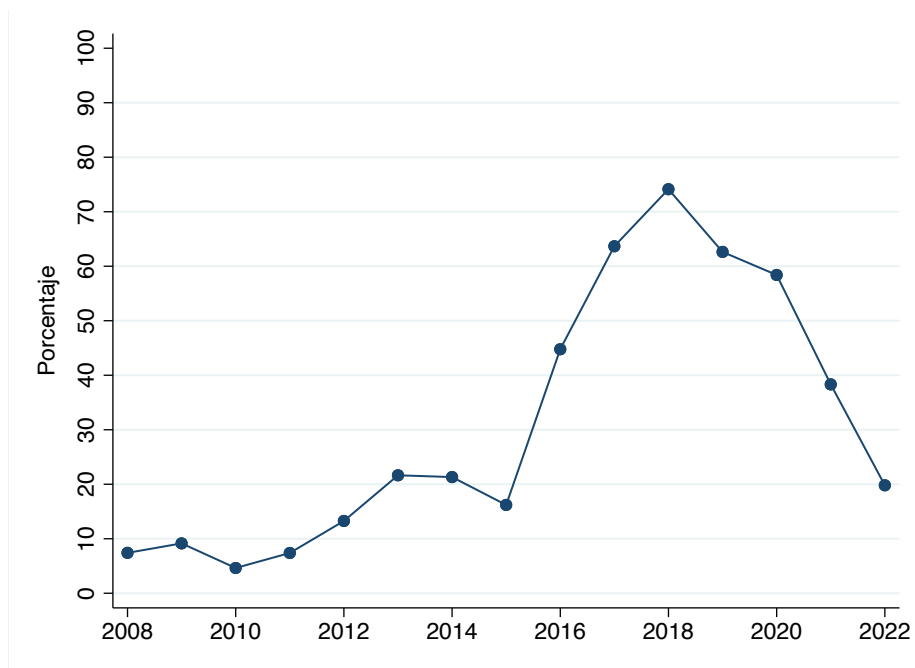
Quizás el indicador más severo de este proceso de deterioro reciente es el aumento

de reclusos por personal efectivamente disponible para su supervisión. La fuerza de trabajo en labores de supervisión se ha mantenido prácticamente constante con un dato adicional: al descontar por licencias, el personal efectivo que disponemos ha aumentado el número de reclusos por gendarme en un 22.6%, cifra que está considerablemente por encima del aumento de la población penal para el mismo período de 2019 a 2024 (equivalente a un 14%).

Mantener a una persona privada de libertad impone un alto costo financiero y social. En parte por ello, el derecho penal reconoce a la cárcel como una herramienta de *ultima ratio*. Usar la cárcel como una primera respuesta, sin considerar los diversos impactos que ello genera, ni hacerse cargo de los mismos, es simplemente pan para hoy, pero hambre para mañana. La experiencia en otros países de la región que han recorrido un camino similar debiera servirnos de lección para no tropezar con la misma piedra.

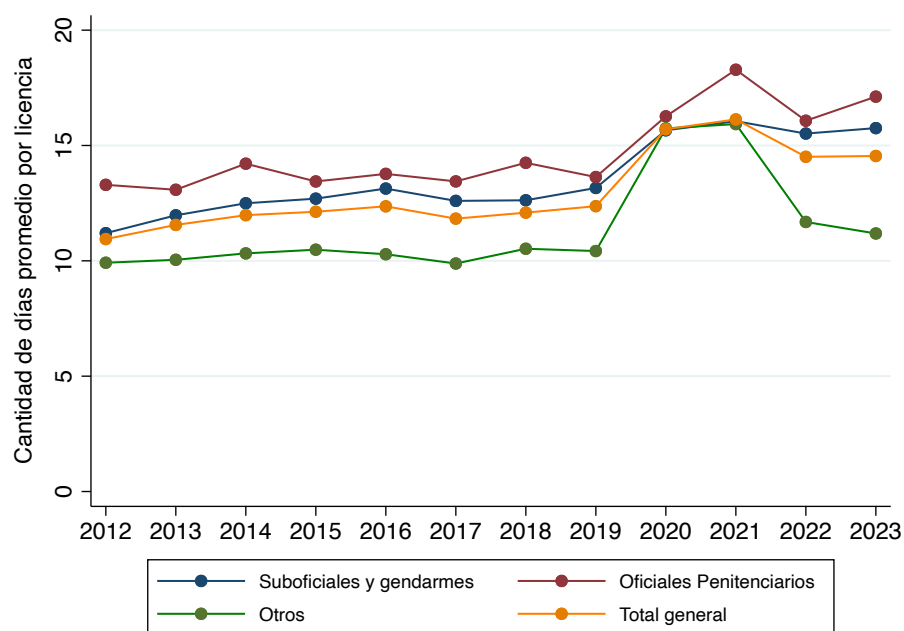
6. Anexo

Figura 6.1: Porcentaje de otorgamiento de libertad condicional



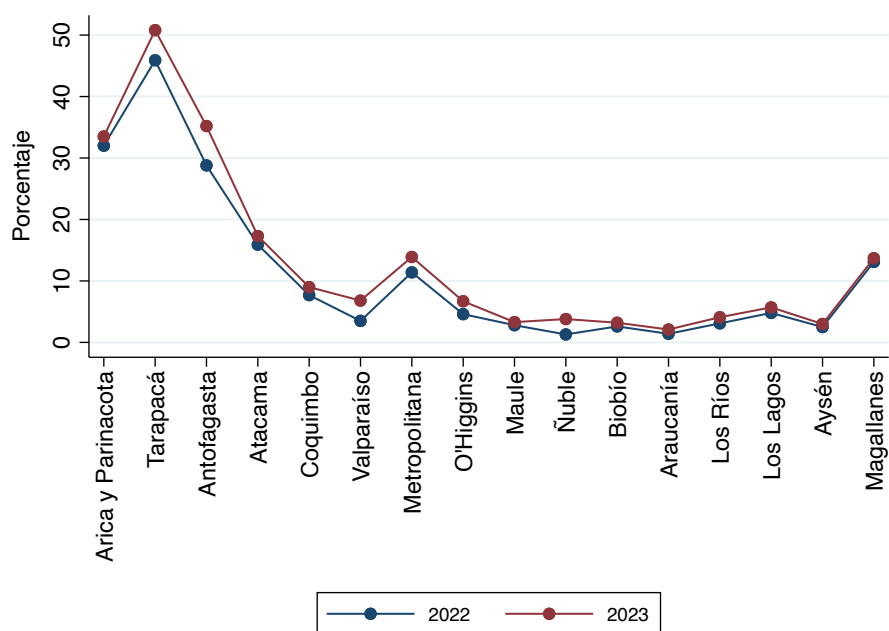
Nota: Porcentaje de personas a las que se les otorga libertad condicional sobre el total de solicitudes.
Fuente: Compendio estadístico Gendarmería de Chile.

Figura 6.2: Cantidad de días promedio por licencia



Nota: El gráfico representa la evolución histórica de días de licencia médica dividido por la cantidad de licencias otorgadas en Gendarmería de Chile, durante el mismo periodo. Otros representa a los funcionarios auxiliares, administrativos, directivos, profesionales, técnicos y médicos. Fuente: información entregada por transparencia desde la institución.

Figura 6.3: Porcentaje de extranjeros en Régimen Cerrado por región



Nota: Porcentaje de la población penal extranjera, respecto a la población penal total, reclusa en régimen cerrado, según nacionalidad del interno y región. Fuente: Compendios anuales, Gendarmería. Para el año 2023 se utilizó la información disponible en la página de Gendarmería, en la pestaña [resumen de estadísticas penitenciarias](#).