

# La cárcel enferma: consecuencias para reclusos y vigilantes

Por Liza Zúñiga

Serie Documentos Electrónicos N° 4, mayo 2010  
Programa Seguridad y Ciudadanía



**FLACSO**  
CHILE

# La cárcel enferma: consecuencias para reclusos y vigilantes

■ Por Liza Zúñiga<sup>1</sup>, mayo 2010

La democracia como forma de gobierno se ha llenado de contenido valórico –más allá del cómo se elige a los gobernantes– gracias al desarrollo de los derechos humanos universales. Se supone, entonces, que las sociedades democráticas deben respetar la libertad de las personas y sus derechos humanos, económicos, sociales y culturales. En esos distintos ámbitos, los derechos de muchas personas son vulnerados diariamente en todo el mundo. Pero quizá son las prisiones las que mejor reflejan los valores democráticos de un país: un excesivo uso de éstas puede indicar que una sociedad es altamente insegura y punitiva; por el contrario, aquella donde prevalece la confianza es menos retributiva con el infractor y más efectiva en atender las necesidades de las víctimas (Coyle, 2002). Si se midieran los valores democráticos de los países a partir de sus sistemas penitenciarios, la abrumadora mayoría sería negativamente evaluada y Chile no sería la excepción.

Cuando se describen las condiciones carcelarias y se hace referencia a los derechos humanos en ese contexto, frecuentemente se hace mención a quienes cumplen condena. No obstante, el otro grupo que convive con los presos la mayor parte del tiempo –los funcionarios penitenciarios– también se ven vulnerados al tener que trabajar en condiciones precarias, con escasa formación y debiendo hacerse cargo de un complejo grupo de personas, con muchas carencias y cuyos niveles de violencia se multiplican en un contexto de encierro permanente.

## La relación recluso-funcionario en cifras

Un primer parámetro para medir las condiciones en que ambos grupos se relacionan es la proporción entre personal y reclusos. Si bien es frecuente que se mencionen algunos estándares internacionales respecto del ideal de reclusos por funcionario, lo cierto es que en las diversas normas internacionales respecto del tratamiento de personas privadas de libertad no existe mención alguna a dicho patrón, quedando más bien a criterio de cada administración penitenciaria. Aunque se puede suponer que para un gendarme será muy difícil encargarse de vigilar, por ejemplo, a más de 10 reclusos, ello también dependerá de otros factores, como el perfil de los internos, las condiciones del recinto carcelario y la cantidad real de empleados de trato directo con los reclusos.

En el caso de Chile, el aumento de la población encarcelada ha sido notorio, llegando a incrementarse incluso más de un 50%. Por ejemplo, entre 1987 y 1997 la población atendida por la administración penitenciaria pasó de 37.585 a 57.402, aumentando en 53%. En la década siguiente, entre 1998 y 2009, se pasó de 60.990 a 106.877 personas en el sistema, representando un crecimiento de 75%<sup>2</sup>. Ello es válido tanto para el sistema cerrado como para el abierto: a diciembre de 2009 la población penal del subsistema cerrado era de 51.063 internos y en el medio libre había 55.339 personas.

1. Cientista Político por la Pontificia Universidad Católica de Chile, investigadora asistente del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile.

2. Ver anuarios estadísticos de Gendarmería de Chile.

Sin embargo, mientras la tasa de reclusión crece (de 220 personas por cada 100.000 habitantes en 2000, a 318 en 2009) y los ingresos al sistema superan los egresos (ver Tabla I) la cantidad de personal aumenta

lentamente (por razones obvias de procesos de formación y administrativos que deben llevarse a cabo para dicho incremento) quedando siempre en desventaja.

| <b>T 01</b> Relación de ingresos y egresos de personas en el sistema penitenciario chileno* |          |         |  |
|---|----------|---------|--|
| Año   | Ingresos | Egresos |  |
| 2005  | 125.997  | 122.915 |  |
| 2006  | 113.756  | 109.009 |  |
| 2007  | 108.383  | 103.478 |  |
| 2008  | 114.790  | 113.178 |  |

Fuente de datos: Gendarmería de Chile, Ministerio de Justicia.

\* Considera detenidos, procesados, condenados y con arresto domiciliario.

| <b>T 02</b> Distribución de personal de Gendarmería de Chile según escalafón, 2004-2008 |  |        |        |        |        |        |  |
|---|--|--------|--------|--------|--------|--------|--|
| Calidad jurídica  | Escalafón                                | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   |  |
| Contrata  | Administrativos                          | 295    | 310    | 311    | 349    | 400    |  |
|   | Asesores MINJU                           | 6      | 7      | 6      | 5      | 4      |  |
|   | Auxiliares                               | 199    | 198    | 196    | 199    | 197    |  |
|   | Profesionales                            | 574    | 610    | 651    | 777    | 803    |  |
|   | Técnicos                                 | 225    | 234    | 287    | 297    | 343    |  |
|   | Vigilantes penitenciarios                | 0      | 0      | 0      | 707    | 1316   |  |
| Total Contrata  |  | 1.299  | 1.359  | 1.451  | 2.334  | 3.063  |  |
| Planta  | Administrativos                          | 334    | 324    | 305    | 299    | 294    |  |
|   | Auxiliares                               | 45     | 42     | 42     | 37     | 37     |  |
|   | Directivos                               | 46     | 36     | 29     | 24     | 25     |  |
|   | Oficiales administrativos penitenciarios | 48     | 35     | 33     | 32     | 19     |  |
|   | Oficiales penitenciarios                 | 655    | 640    | 702    | 681    | 664    |  |
|   | Profesionales                            | 414    | 394    | 385    | 370    | 359    |  |
|   | Técnicos                                 | 218    | 214    | 208    | 202    | 200    |  |
| Vigilantes penitenciarios   | 7.708                                    | 8.578  | 9.081  | 9.108  | 8.902  |        |  |
| Total Planta  |  | 9.468  | 10.263 | 10.785 | 10.753 | 10.500 |  |
| Total funcionarios  |  | 10.767 | 11.622 | 12.236 | 13.087 | 13.563 |  |

Fuente de datos: Gendarmería de Chile (información entregada en comunicación personal el 22 de junio de 2009).

Si se observa solamente la cantidad de personas que cumplen condena privadas de libertad versus la cantidad total de personal de Gendarmería, podría parecer una proporción razonable (entre 3,1 y 3,5 reclusos por funcionario). Como es de suponer, el total de empleados agrupa tanto a oficiales y suboficiales de Gendarmería como a profesionales y asesores (ver Tabla 2), entre otros, no todos los cuales tienen trato directo con los reclusos. No obstante, si se observa la relación solo con la cantidad de vigilantes (Tabla 3), ésta sube a más de 4 reclusos por vigilante. Aún con el alza sustantiva de este tipo de funcionarios entre 2004 y 2008 (entre vigilantes a contrata y de planta), la proporción se mantiene en 4,6 debido al aumento constante de la población penal. Sin embargo, esta cifra no pasa de ser una idea muy

general de cómo se relacionan ambos grupos, pues, como se ha mencionado, no todos los gendarmes cumplen tareas de trato directo<sup>3</sup>, sino que también hay condiciones muy diferentes entre un centro y otro. Por ejemplo, si nos referimos a la densidad penitenciaria, es decir, la relación entre la capacidad del recinto y su ocupación, vemos que los establecimientos con mayor densidad penitenciaria son los complejos penitenciarios (196%), mientras los centros de educación y trabajo están sub-utilizando su capacidad (59%). La mayoría de los recintos penales de Chile están sobrepoblados y solo cinco de las regiones del país tienen una densidad inferior al 100%. Esto último implica, por ejemplo, que muchos funcionarios deben ser trasladados de su lugar de origen para cumplir funciones, poniendo en riesgo su arraigo social y familiar.

| <b>T 03 Total de reclusos y funcionarios, 2004-2008</b> |        |        |        |        |        |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Año   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   |
| Total reclusos  | 35.644 | 36.672 | 39.302 | 43.458 | 47.449 |
| Total funcionarios                                      | 10.797 | 11.622 | 12.236 | 13.087 | 13.563 |
| Total de vigilantes                                     | 7.708  | 8.478  | 9.081  | 9.815  | 10.218 |

Fuente de datos: Gendarmería de Chile.

La Ley n° 19.851 de 2003 pretendió resolver la problemática del “déficit histórico de personal” de Gendarmería. Este cuerpo legal contempló el crecimiento de las Plantas Uniformadas (oficiales y vigilantes), así como el traspaso a la Planta de parte del Personal Civil que se encontraba a contrata. En consecuencia, aumentó la planta de personal uniformado de 5.076 a 9.995 cargos y la de personal civil de 114 a 422 profesionales, los técnicos de 55 a 239 y los administrativos de 39 a 353. Sin embargo, esto también conllevó una disminución en los sueldos

de los funcionarios más jóvenes (Castro, s/f, Pág. 2). Más recientemente, el 8 de abril de 2009, se presentó al Congreso el proyecto de ley que nuevamente intenta “modernizar” Gendarmería de Chile, incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera (Boletín 6447-07). El proyecto, aprobado el 10 de marzo de 2010, contempla un aumento de personal de 53,2% en la planta de oficiales, de 62,6% en la de vigilantes penitenciarios y 67,8% en la planta de directivos<sup>4</sup>.

3. Así por ejemplo, el informe de Gestión Integral de Gendarmería de 2003, entregado a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, realiza esta proporción en relación a los funcionarios en guardia interna, lo cual indicaba en ese momento que el promedio de internos por funcionarios de la guardia interna había pasado de 17,4 el año 2002 a 19,6 en 2003 producto del crecimiento de la población penal y el mantenimiento de la dotación de personal, todo ello en el contexto de la Reforma Procesal Penal que aumentó ostensiblemente la cantidad de condenas.

4. Ver datos en Consejo para la reforma penitenciaria (2010).

## Licencias médicas: un llamado de atención

La mayoría de los estudios e investigaciones sobre cárceles se concentran en la descripción de la población reclusa, destacando las condiciones de hacinamiento, violencia, insalubridad y vulneración de derechos que viven constantemente, pero muy pocas observan la realidad del funcionario, que se ve igualmente afectado por las malas condiciones de infraestructura, sumándose muchas veces bajos salarios y escasa formación. El resultado de ello no puede sino ser un ambiente altamente hostil.

La carga laboral, de acuerdo a información proporcionada por Gendarmería de Chile, dispone de distintos tipos de turno según los cargos, así por ejemplo, desde vigilante 2° a gendarme y de vigilante 1° a gendarme mayor pueden tener turnos de 1x1 (1 día trabajado por 1 día libre), 2x1 (2 días trabajados por 1 día libre) o bien la distribución puede ser de 3x1, 4x1 ó 6x1.

Los vigilantes en función de centinela, suboficiales y comandantes de guardia, en tanto, pueden tener una distribución de 4 horas trabajadas por 4 horas libres durante 2, 3, 4 ó 5 días, o bien 4 horas trabajadas por 8 horas libres durante 2, 3 ó 4 días consecutivos. Sin embargo, esto parece no cumplirse a cabalidad en todos los recintos. Estudios en que se ha realizado entrevistas a funcionarios, algunos indican tener 3 días de turno con 6 horas reales de descanso (Castro s/f). En la mayoría de los casos los vigilantes pasan las horas de descanso en los mismos recintos, con el riesgo de sufrir, al igual que los internos, un efecto de prisionización.

Las largas jornadas de trabajo en recintos cerrados, que no siempre tienen las mejores

condiciones para desarrollar la labor correctamente, solo pueden tener un efecto negativo en los funcionarios, generando alta indiferencia por la situación de los reclusos y los hechos de violencia que puedan producirse. Así, por ejemplo, se pueden presentar casos en los que no intervienen en las peleas producidas en las horas de desencierro o en los abusos durante las horas de encierro (Castro, s/f). Ello contribuye no solo a que se abran mayores espacios de violencia e intentos de fugas, sino también a elevar los niveles de estrés laboral entre el personal.

Al respecto, en septiembre de 2009 se supo el resultado de una auditoría interna de Gendarmería de Chile que detectó el abuso de entrega de licencias médicas por parte de un grupo de facultativos a funcionarios de la institución. Esta investigación derivó de una denuncia ante la justicia por parte de la Superintendencia de Seguridad Social, donde, entre otras anomalías, se detectó que 16 médicos habían otorgado 123.000 licencias en tres años. El informe de Gendarmería reveló que, de 57 profesionales, 13 concentraban el 50% de las licencias y habían otorgado 4.901 de ellas a empleados de Gendarmería. Ello entre enero de 2007 y agosto de 2009. Además, había licencias entregadas a funcionarios de todo el país, pero por médicos de otras regiones, principalmente de la capital (Reed, 2009).

En el citado caso no solo es importante investigar la irregularidad administrativa y las faltas a la probidad, tanto por parte de empleados de Gendarmería como de los médicos involucrados, sino también las causas que llevan a solicitar licencias médicas de forma irregular.

**T 04** Licencias médicas del personal de Gendarmería, 2008

| Tipo                             | Licencia                              | Nº de días |
|----------------------------------|---------------------------------------|------------|
| 1                                | Enfermedad o accidente común          | 259.627    |
| 2                                | Prórroga medicina preventiva          | 2.337      |
| 3                                | Licencia maternal pre y post natal    | 25.538     |
| 4                                | Enfermedad grave hijo menor de un año | 22.695     |
| 5                                | Accidente del trabajo o del trayecto  | 10.707     |
| 6                                | Enfermedad profesional                | 257        |
| 7                                | Patología del embarazo                | 10.749     |
| Total licencias médicas año 2008 |                                       | 331.910    |

Fuente de datos: Gendarmería de Chile (información entregada en comunicación personal el 22 de junio de 2009).

Esta situación se pudo haber detectado antes si se hubiese puesto atención a las cifras. En la Tabla 4 se observa el total de días de licencias médicas otorgadas a personal de Gendarmería solamente durante el año 2008. La información fue entregada según tipo y cantidad de días y no de número de licencias. Además, la tipología no permite distinguir con detalle entre patologías, pero se pueden obtener algunas conclusiones generales. Por una parte, si se divide el total de días de licencia médica por el total de personal que la institución registraba en 2008 (13.563) significa que cada funcionario tomó 24,5 días de permiso médico en el año, es decir, casi un mes completo. Ahora bien, si se descuentan los días correspondientes exclusivamente a personal femenino (que representan el 21% del personal) tenemos que cada funcionario tomó, en teoría, 20,1 días. Asumiendo lógicamente que no todo el personal enfermó, es de suponer que una cantidad importante de empleados tuvo efectivamente un mes o más de licencia médica.

Además, la mayor cantidad de días de licencias se concentran en "enfermedad o accidente común" y otra parte importante en "accidente del trabajo o del trayecto". Pero, en este caso, lo primero puede implicar estrés laboral y, lo segundo, lesiones producidas en situaciones de violencia carcelaria donde deben intervenir los vigilantes.

La institución debe, entonces, realizar no solo la auditoría interna que permita dilucidar responsabilidad administrativa, sino también un análisis serio de los tipos de patologías más comunes, los contextos en que se producen y si responden a enfermedades físicas o psicológicas. Ello permitiría tomar medidas para detectar y prevenir situaciones donde, probablemente, exista cansancio por las condiciones laborales existentes y para las cuales la institución presta escaso apoyo terapéutico, tanto para su propio staff como para los reclusos.

Dadas la situación carcelaria, es un derecho y un deber de los funcionarios y los reclusos demandar condiciones adecuadas en los centros penitenciarios y apoyo permanente en las distintas áreas de la salud. Los descuidos u omisiones en el cuidado de la salud mental y física y el entorno higiénico en las cárceles pueden implicar trasladar esos problemas a toda la comunidad. Por ejemplo, un brote de tuberculosis en la Penitenciaría de Santiago en 2005 —una de los penales más antiguos del país— afectó a varios de sus empleados y provocó cierta alarma en la opinión pública. Tres años después los suboficiales de Gendarmería en huelga denunciaron que al menos 100 internos de ese recinto padecían la misma enfermedad y temían por la expansión de la epidemia (Salazar, 2008).

### **Aumentar, pero también mejorar**

Los directores, las visiones y los indicadores carcelarios pueden cambiar, pero hay tres cosas que no: la prisión, los reclusos y el personal. Ambos grupos influyen en el ambiente humano o inhumano que puede tener una prisión e influyen también entre ellos (Coyle, 2002). Por ejemplo, si el funcionario penitenciario no tiene una sólida e integral formación profesional (que no se les enseñe solo a vigilar y a aplicar la fuerza cuando sea necesario) entonces serán vulnerables a contagiarse con el comportamiento de los reclusos (por ejemplo, disminuir la calidad de su vocabulario y tener más actitudes violentas y resistentes al cambio).

No debe olvidarse que las cárceles son instituciones jerárquicas, no solo porque en muchos casos —como el chileno— la organización tenga efectivamente personal con grados que en su origen responden a distinciones militares, sino porque cada grupo tiene su lugar y eso debe ser respetado. Es frecuente que los malos tratos se den, por ejemplo, hacia prisioneros cercanos a la administración o bien se producen tensiones entre funcionarios cuando alguno de ellos está “de parte” de los reclusos. Esto no es exclusivo de un sistema penitenciario de un lugar o de otro, sino de la cultura organizacional que se produce en la cárcel. Por eso, cada estamento puede llegar a desarrollar fuertes diferencias con el otro: prisioneros versus vigilantes, esto últimos versus directores, gendarmes versus profesionales, etc. La administración de un sistema correccional debe hacer lo posible para conseguir un balance entre los grupos. En el caso de su personal, si éste no

cuenta con buenas condiciones laborales, lo más probable es que se descargue con los prisioneros, abusando de su autoridad.

Muchos explican la arbitrariedad en el trato que dan los Gendarmes a los reclusos en la falta de capacitación y de formación profesional, e incluso se menciona que son los más jóvenes los más propensos a cometer abusos o tener actitudes violentas. Pero lo cierto es que ellos son formados y guiados por quienes tienen más experiencia, por lo tanto es responsabilidad de todos. En cuanto a la formación, Gendarmería de Chile destaca en el contexto latinoamericano por otorgar dos años de instrucción a los oficiales y un año a los suboficiales. Si bien esto puede ser un estándar alto comparado con otros países, resulta ser una preparación que no alcanza un nivel profesional. El sistema requiere tanto de buenas condiciones laborales que sean respetadas, como de entrenamiento profesional y capacitación permanentes. Si bien el personal de Gendarmería recibe preparación (actividades de formación fueron impartidas durante el 2008), tanto por entidades externas como por funcionarios de la propia institución, las áreas de esa capacitación son limitadas: desarrollo del recurso humano; personal, finanzas y administración; vida y tratamiento en recintos penitenciarios; seguridad penitenciaria; concesiones; entrenamiento técnico y especialista; apoyo al cumplimiento de metas e implementación de nuevas normativas; y perfeccionamiento para el ascenso. El personal también tiene la posibilidad de seguir estudios universitarios, pero luego no aplican necesariamente esos conocimientos en sus tareas diarias.

**T 05** Capacitaciones en Gendarmería de Chile, 2008

| Estamentos  | Nº de capacitados |
|---|-------------------|
| Vigilantes penitenciarios                           | 4.426             |
| Profesional   | 976               |
| Oficiales Penitenciarios                            | 532               |
| Administrativos                                     | 501               |
| Técnicos  | 463               |
| Otros (directivos, auxiliares, médicos, honorarios) | 411               |
| <b>Total de funcionarios capacitados 2008</b>       | <b>7.309</b>      |

Fuente de datos: Gendarmería de Chile (información entregada en comunicación personal el 22 de junio de 2009).

Las consecuencias de tener empleados sometidos a fuertes tensiones laborales no solo afectan al individuo, sino también al entorno –en este caso, a los reclusos y también a las familias de los propios trabajadores. Sabido es entre el personal penitenciario los altos niveles de alcoholismo y violencia intrafamiliar que se encuentra entre los funcionarios de vigilancia penitenciaria<sup>5</sup>. No se debe perseguir solo el delito de pedir licencias médicas falsas, sino las causas de ese comportamiento. Para ello se requiere estudiar a fondo las características de la población penal y del personal. Más apoyo psicológico y mejor formación pueden ayudar tanto al ambiente de la cárcel, como al resto de la sociedad, pues si bien la cárcel es un recinto cerrado por definición, no por ello deja de tener contacto con el resto de la sociedad: los funcionarios vuelven a sus hogares y los reclusos eventualmente volverán a la vida en libertad. Los riesgos entonces son para todos.

Como ha señalado el Consejo para la Reforma Penitenciaria, en Chile –como en muchos otros lugares– es necesario pasar de una política enfocada en el aumento de plazas (que permite, en parte, disminuir los niveles de hacinamiento y tener cárceles más modernas), a una política que potencie un sistema de penas alternativas a la privación de libertad y mejore sustancialmente la cobertura y calidad de los programas de reinserción; pero también se requiere que el personal no aumente solo en cantidad, sino también en calidad. Todo ello ayudará a tener un sistema penitenciario más acorde con los valores democráticos que todos esperamos. Un cambio cuantitativo y cualitativo en la relación entre el personal y los prisioneros puede ayudar a disminuir situaciones de abusos, arbitrariedades y violencia entre ambos grupos.

5. Si bien no existe evidencia empírica y pública al respecto, se ha sabido de esta situación en conversaciones con diversas personas involucradas en el sistema carcelario.



## Referencias

Castro, Álvaro (s/f) *El impacto de los derechos fundamentales de los gendarmes en los derechos fundamentales de los reclusos*. Recuperado de: [www.cejamericas.org/doc/documentos/Condicioneslaboralesyderechoshumanos2.pdf](http://www.cejamericas.org/doc/documentos/Condicioneslaboralesyderechoshumanos2.pdf)

Coyle, Andrew (2002) *Managing prisons in a time of change*. Londres: International Centre for Prison Studies.

Consejo para la reforma penitenciaria (2010) *Recomendaciones para una nueva política penitenciaria*. Disponible en: [http://www.flacso.cl/extension\\_despliegue.php?extension\\_id=802&page=1](http://www.flacso.cl/extension_despliegue.php?extension_id=802&page=1)

Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos de las Américas*. Santiago: FLACSO-Chile.

International Centre for Prison Studies (2004) *Prison staff and their training. Guidance notes n° 8*. Disponible en: <http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps>

Salazar, Patricio (2008, 5 de julio) *Gendarmes se acuartalarán en las afueras de la ex Penitenciaría. La Tercera*. Recuperado de [http://www.latercera.cl/contenido/25\\_27677\\_9.shtml](http://www.latercera.cl/contenido/25_27677_9.shtml)

Reed, Pablo (2009, 25 de septiembre) *Investigación interna de Gendarmería detecta abusos en la entrega de licencias médicas. El Mercurio*.

FLACSO-Chile es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

### Publicaciones Programa Seguridad y Ciudadanía



Crimen e inseguridad: políticas, temas y problemas en las Américas  
FLACSO-Chile / Catalonia



¿Duros con el delito? Populismo e Inseguridad en América Latina  
FLACSO-Chile



Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una  
regulación deficitaria  
FLACSO-Chile



Armas nucleares: la incertidumbre de la no-prolifерación y el desarme  
FLACSO-Chile



La Cárcel: problemas y desafíos para las Américas  
FLACSO-Chile / OEA