

# Memoria

SEMINARIO NACIONAL

## Aportes a la gestión territorial para la implementación de programas de **Reinserción Social**

EN EL MARCO DEL PROGRAMA VOLVER A EMPEZAR

Santiago, martes 15 de mayo de 2018





SEMINARIO NACIONAL

# Aportes a la gestión territorial para la implementación de programas de **Reinserción Social**

EN EL MARCO DEL PROGRAMA VOLVER A EMPEZAR

**Santiago**, martes 15 de mayo de 2018



©2018. Esta publicación se desarrolló en el marco de la ejecución 2018 del Programa "Volver a Empezar", gestionado por la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Justicia y Derechos Humanos de la Región Metropolitana y financiado con recursos del Gobierno Regional, incorporando también en su coordinación a la Intendencia de Santiago, la Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos, Gendarmería de Chile y el Consejo Regional Metropolitano.

Este documento fue desarrollado por el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana -CESC- de la Universidad de Chile y es de propiedad de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Justicia y Derechos Humanos.



CHILE LO HACEMOS TODOS



## **Directora Programa Volver a Empezar**

Karla Rubilar Barahona - Intendente de Santiago

## **Representante Legal**

Juan José Ossa Santa Cruz - Subsecretario de Justicia y Derechos Humanos

Carolina Lavín Aliaga - SEREMI de Justicia y Derechos Humanos RM

## **Equipo Editorial**

Karina Paz Pino Mieres (coordinadora Programa Volver a Empezar)

Andrea Cabezón Palominos (coordinadora CESC)

Angélica Ramírez Valdes

Diego Piñol Arriagada

Marcela Velásquez Peralta

Felipe Cruz Huanchicay

**Diseño y diagramación:** Alejandro Peredo Gómez

# Índice

Introducción	4
Programa Volver a Empezar	5
Seminario Internacional	10
Inauguración: <b>Compromiso Nacional por la Reinserción Social</b>	16
1º Panel: <b>Elementos claves para la Reinserción social</b>	18
<b>Reinserción e integración social con la bajada desde lo local</b>	18
<b>Reinserción e integración social vista desde los distintos subsistemas de gendarmería de Chile</b>	20
<b>Elementos claves de los programas de reinserción social desde la evidencia para lograr resultados positivos</b>	22
<b>La gestión de la red como eje estratégico Programa “Siguiendo Estación”</b>	24
2º Panel: <b>Desafíos para la gestión de Programas de Reinserción Social a nivel local</b>	26
<b>Enfoque de recuperación por medio de acciones de integración-SENDA</b>	27
<b>Enfoque de género- Fundación Mujer Levántate</b>	29
<b>Enfoque juvenil- Reconocimiento del otro y trabajo en Red</b>	31
<b>Desarrollo de capacidades - Integración mundo laboral</b>	34
Conclusiones	40





# Introducción

En el contexto nacional, la reinserción social de las personas en conflicto con la ley ha estado en constante tensión. Chile ocupa el sexto lugar a nivel sudamericano en tasa de encarcelamiento<sup>1</sup>, esto sin considerar la prevalencia de cumplimiento de condena en otras modalidades en el medio abierto, lo que implica una gran cantidad de egresos del sistema penal hacia las comunidades de origen, proceso que se realiza con una serie de falencias y sin una red de apoyo que gestione y posibilite un mejor retorno a la comunidad. En este escenario, se instala la necesidad urgente de una oferta de atención especializada que permita una adecuada reinserción e integración social de las personas en sus comunidades y en la sociedad en general.

Asimismo, en los últimos años, en base a la evidencia empírica, se ha consolidado la idea, en el ámbito académico y de políticas públicas, de que el endurecimiento de las penas no es la respuesta ante la demanda por mayor seguridad, sino que más bien el desarrollo estrategias para integrar, de forma plena, a las personas que han infringido la ley, lo que ha ido ganando terreno en el desarrollo de planes y programas.

---

<sup>1</sup> Información actualizada al 31 de diciembre de 2017 y disponible en el sitio <http://www.prisonstudies.org/>

Es así como actualmente en Chile hay un creciente proceso de fortalecimiento de las políticas públicas del ámbito postpenitenciario, como resultado del trabajo mancomunado de distintos actores, liderados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Vinculado a ello, surge el Programa “Volver a Empezar”, consistente en la transferencia de capacidades para implementar el Modelo de Gestión de Casos en diez Municipios de la Región Metropolitana, y que se detalla a continuación.

### Programa Volver a Empezar

El Programa “Volver a Empezar”, gestionado en la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Justicia y Derechos Humanos de la Región Metropolitana y financiado con recursos del Gobierno Regional, incorpora también en su coordinación a la Intendencia de Santiago, la Subsecretaría de Justicia, Gendarmería de Chile y el Consejo Regional Metropolitano.

#### BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA

**400**

**Infractores de ley**  
derivados por  
Gendarmería o 1º línea  
(40 por comuna).

**1.200**

**Familiares  
de infractores**  
(promedio de 3  
familiares por cada  
infractor).

**300**

**Infractores de ley**  
por demanda  
espontánea o 2º línea  
(30 por comuna).

**1.000**

**Funcionarios  
municipales**  
(100 por comuna).

**10**

**Comunas del programa**  
La Pintana, Renca,  
Peñalolén, Puente Alto,  
El Bosque, San Bernardo,  
Maipú, Pudahuel,  
Santiago y Quilicura.



El Programa tiene como fin contribuir a la reinserción de personas infractoras de ley, al desarrollar un modelo de gestión municipal integral y estandarizado para abordar el proceso de transición a la comunidad de personas actualmente sujetas al control de Gendarmería” (Secretaría Regional Ministerial [SEREMI] de Justicia y Derechos Humanos, 2018). Para ello, en cada municipio se instaló una dupla de profesionales, quienes serán los responsables de capacitar a 100 funcionarios municipales y atender a 40 usuarios derivados de Gendarmería de Chile. Por lo tanto, los beneficiarios del programa serán un total de 2.900 personas.





**el evento**

---

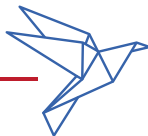




SEMINARIO NACIONAL

# Aportes a la gestión territorial para la implementación de programas de Reinserción Social

EN EL MARCO DEL PROGRAMA VOLVER A EMPEZAR



En el marco del Programa Volver a Empezar se desarrolló el martes 15 de mayo de 2018 el Seminario Nacional "Aportes a la gestión territorial para la implementación de programas de reinserción social", organizado por el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana - CESC- del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile en conjunto con la SEREMI Metropolitana de Justicia y Derechos Humanos.

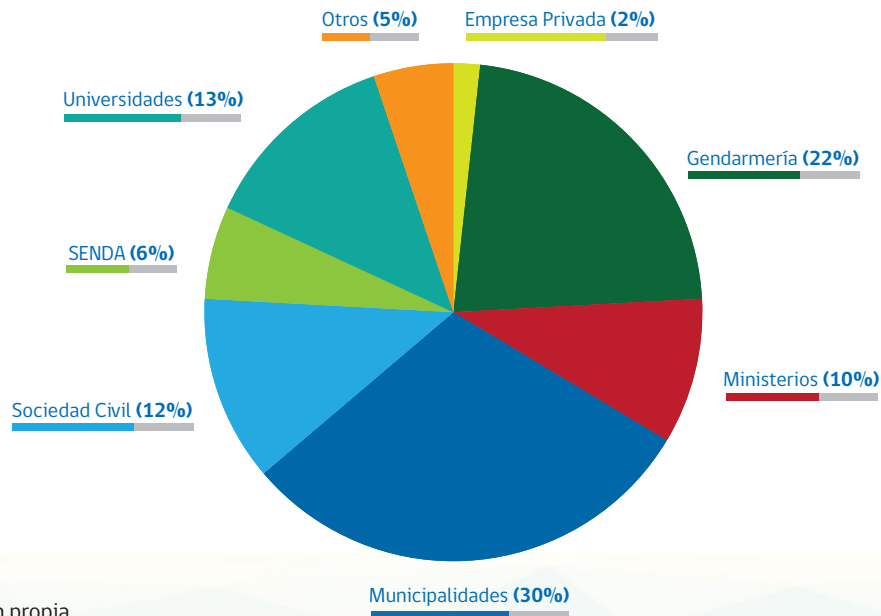
La actividad que tuvo como propósito presentar y analizar las principales lecciones en la implementación de programas de reinserción social a nivel local, enfatizó en los elementos claves que han facilitado el diálogo intersectorial y la gestión a nivel local.

En la oportunidad, se contó con una participación activa de más de 130 representantes del Gobierno Central, Municipal, del sistema penitenciario y de justicia, la Academia y la Sociedad Civil.

Durante este seminario se trataron los contenidos centrales en dos bloques temáticos (paneles de discusión), focalizados en las siguientes temáticas:

- **Desafíos intersectoriales y de coordinación para la implementación de Programas de Reinserción Social a nivel territorial.**
- **Integración y participación de la Comunidad.**

**Gráfico N°1 : Instituciones representadas por los asistentes al Seminario**



**Fuente:** Elaboración propia.

# Primer bloque

08:15 - 08.50 hrs.	<b>Inscripción y Registro</b>
08-50 - 09.15 hrs.	<b>Inauguración</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Sr. Hugo Frühling Ehrlich</b>, Director Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile.</li><li>• <b>Sr. Christopher Espinoza Oliver</b>, Presidente Comisión de Seguridad Ciudadana, GORE Santiago.</li><li>• <b>Sra. Karla Rubilar Barahona</b>, Intendente de la Región Metropolitana.</li><li>• <b>Sr. Juan José Ossa Santa Cruz</b>, Subsecretario de Justicia.</li><li>• <b>Sr. Ennio Vivaldi Véjar</b>, Rector Universidad de Chile.</li></ul>
09.15 - 10.45hrs.	<b>Panel 1 - Elementos claves para la Reinserción Social</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Sr. Guillermo Sanhueza Olivares</b>, Jefe de División Reinserción Social Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.</li><li>• <b>Sr. Alejandro Arévalo Sarce</b>, Subdirector Técnico Gendarmería de Chile.</li><li>• <b>Sra. Ana María Morales Peillard</b>, Directora de Justicia y Reinserción Fundación Paz Ciudadana.</li><li>• <b>Sra. Andrea Gómez Tormo</b>, Directora de Seguridad, Prevención y Participación de la Municipalidad Estación Central (Programa Siguiendo Estación).</li></ul> <p>Moderador: <b>Sr. Diego Piñol Arriagada</b>, Investigador CESC. Preguntas al público y debate</p>

10.45 - 11.00hrs.	Café
11.00 - 12.30 hrs.	<p><b>Panel 2 - Desafíos para la Gestión de Programas de Reinserción Social a nivel local</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Sra. Patricia Contreras Parra</b>, Asesora Área de Integración Social- Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA).</li><li>• <b>Sr. Sebastián Olivares Tapia</b>, Asesor Técnico en el área de Justicia Juvenil de la Unidad de Infancia y Derechos de Serpaj Chile.</li><li>• <b>Sr. Bernardo Vásquez Bustos</b>, Director Reinventarse. Komatsu Cummins Chile Ltda.</li><li>• <b>Hna. Nelly León Correa</b>, Presidenta Fundación Mujer Levántate.</li></ul> <p>Moderador: <b>Sr. Diego Piñol Arriagada</b>, Investigador CESC. Preguntas al público y debate</p>
12.30- 13.05 hrs.	<p><b>Cierre y conclusiones</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Sr. Diego Piñol Arriagada</b>, Investigador CESC.</li><li>• <b>Sra. Carolina Lavín Aliaga</b>, Secretaria Regional Ministerial de Justicia y Derechos Humanos.</li></ul>
13.05 - 13.30hrs.	Entrega de Certificados





**VOLVER A  
EMPEZAR**

**expositores**

---





# Inauguración

## COMPROMISO NACIONAL POR LA REINSERCIÓN SOCIAL

En la ceremonia de apertura, el **Subsecretario de Justicia, Juan José Ossa**, valoró la iniciativa y planteó que la reinserción social está *“en el corazón de las políticas públicas que el Ministerio quiere abordar”*. Según explicó, la reinserción es relevante en dos ámbitos, tanto a nivel de respeto por los derechos humanos como en la formulación de políticas públicas efectivas en materia de seguridad.

---

*“Sabemos que la mayoría de los recintos penitenciarios tienen condiciones inhumanas y nadie merece vivir así. Lo segundo es una dimensión de política pública: no se puede esperar que la delincuencia disminuya si las personas privadas de libertad conviven en un ambiente delictual”.*

---

JUAN JOSÉ OSSA, SUBSECRETARIO DE JUSTICIA

Posteriormente, el Delegado Provincial de Santiago, el **Sr. Enrique Beltrán Navarrete**, en representación de la **Intendencia Metropolitana**, destacó el programa de reinserción social **“Volver**



a Empezar”, calificándolo como “**iniciativa emblemática**” del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Intendencia Metropolitana, con el financiamiento del Gobierno Regional. Además, relevó el trabajo en conjunto que reviste la implementación de este programa, mencionando a las instituciones involucradas: Intendencia de Santiago; Subsecretaría de Justicia con su División de Reinserción Social y la Unidad de Coordinación y Estudios; Consejo Regional; Secretaría Ministerial de Justicia; y Gendarmería de Chile, destacando el rol de esta última como clave en la identificación de participantes y apoyo a su proceso de reinserción.

Asimismo, el Director del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, **Profesor Hugo Frühling**, planteó la reinserción como una forma de fortalecer la cohesión social. Hizo referencia a que no sólo se debe poner el foco en la comisión de delitos, sino que en otras problemáticas vinculadas, como el retorno de las personas, luego de haber estado privados de libertad, a ciertas comunas, que deben propiciar contar con una oferta de atención y servicios para evitar verse afectados por la fragmentación de la comunidad y disminución de la calidad de vida de sus habitantes.

---

*“Ahí donde no hay reinserción ni acceso a servicios de salud, educativos, atención en el empleo para quienes regresan de la cárcel, el tejido social de la comunidad se ve afectado, creando un factor para una mayor desunión y fragmentación social y una calidad de vida más baja”*

---

HUGO FRÜHLING, DIRECTOR INAP





# 1º panel

## ELEMENTOS CLAVES PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL

*¿Qué sectores/actores están llamados a interactuar en las políticas de reinserción social? ¿Qué roles asume cada uno? ¿Cómo debe entenderse la coordinación? ¿A qué se refiere la intersectorialidad? ¿Qué estrategias han demostrado ser más eficaces para superar la desarticulación y potenciar la coordinación?*

En el primer panel se analizó el estado de las políticas públicas para la reinserción social en Chile con el fin de reflexionar sobre los desafíos en la implementación de estos programas.

### **Reinserción e integración social con la bajada desde lo local**

**Guillermo Sanhueza**, Jefe de División de Reinserción Social Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, puso énfasis en la reinserción e integración social con la bajada desde lo local:

---

*“La reintegración supone el retorno físico, pero supone además un retorno pro-social, que se traduce en una serie de elementos”, como la obtención de un empleo, retomar o formar una vida familiar, tener acceso a la salud y generar un sentido de pertinencia pro-social, entre otros. De este modo, esta reintegración se corresponde con lo que la teoría anglosajona conceptualiza como prisoner reentry, que ha sido objeto de políticas públicas en países como Estados Unidos, en función de proveer servicios a las personas que retornan a sus comunidades luego de haber cumplido una pena en prisión.”*

---

JUAN JOSÉ OSSA, SUBSECRETARIO DE JUSTICIA

---



>> 99.197

Egresos anuales  
del sistema cerrado

En Chile hay aproximadamente veinticinco mil egresos<sup>1</sup> anualmente por cumplimiento de condena, de acuerdo a cifras de Gendarmería de Chile (2016). Vinculado a ello, las diez comunas seleccionadas en el Programa “Volver a Empezar” corresponden a las comunas que reciben mayor cantidad de egresos desde los establecimientos penitenciarios en la Región Metropolitana. Asimismo, tienen también la mayor tasa de egreso, es decir, número de personas que retornan a sus comunas de origen, ajustado por la población que habita en ese territorio.

---

1 En el último compendio estadístico de Gendarmería (2016) se muestra una cifra anual de 99.197 egresados del sistema cerrado. Para profundizar al respecto se sugiere revisar el siguiente enlace [https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/compendio\\_2016/COMPENDIO\\_ESTA\\_PENITENCIARIO\\_2016.pdf](https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/compendio_2016/COMPENDIO_ESTA_PENITENCIARIO_2016.pdf)

## Reinserción e integración social vista desde los distintos subsistemas de gendarmería de Chile

**Alejandro Arévalo**, Subdirector técnico de Gendarmería, reforzó el estado actual de las comunas del Programa y comentó sobre los programas que desarrolla la institución.



Respecto a la **tasa de población penal** como muestra la siguiente figura, el promedio nacional estimado según cifras de Gendarme-

ría de Chile es de **220 privados** de libertad por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, en la Región Metropolitana, hay comunas que duplican o triplican dicha tasa. En ese sentido, el Programa "Volver a Empezar" dejará desafíos para otras comunas, donde no hay intervención, pues es sumamente necesario preguntarse **¿cuántas personas volverán a mi comuna y barrio?**

En cuanto al **apoyo post-penitenciario**, **Gendarmería de Chile** tiene dos programas, el Programa de Apoyo Postpenitenciario (PAP) y el Programa de Reinserción Laboral (PRL), éste último implementado en conjunto con la Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD). Esta oferta programática ha permitido el desarrollo de una serie de instrumentos respecto a la intervención de esta población que se encuentra en fases de eliminación de antecedentes o libertad condicional. **Aun así, hay desafíos pendientes:** (1) ampliar el acceso, la cobertura sigue siendo baja y se requiere una gran asignación de recursos; (2) mejorar la colocación laboral; (3) ampliar la cobertura territorial, pues hay lugares donde se requiere como las comunas de Puente alto y Los Andes; (4) modernizar el Decreto de Ley 409, que actualmente se están propiciando mejoras a nivel informático; (5) la vinculación con los municipio. Este último desafío está estrechamente vinculado con la implementación del



## Elementos claves de los programas de reinserción social desde la evidencia para lograr resultados positivos

Por su parte, **Ana María Morales**, Directora de Área Justicia y Reinserción de la Fundación Paz Ciudadana, expuso una **síntesis sobre las condiciones que se requieren para implementar prácticas efectivas en reinserción social, a partir de un artículo McGuire (2006)**:

- » Las evaluaciones de las necesidades criminógenas como parte fundamental para efectos de guiar la intervención con población privada de libertad y también con quienes egresan de la cárcel, para definir qué áreas deben ser intervenidas.
- » Priorizar la intervención para individuos con mayor riesgo de reincidencia.
- » Vinculado a la reforma del sistema penitenciario propuestas a partir de estudios en Chile, es recomendable iniciar la intervención al comienzo del cumplimiento de condena y que ésta tenga un continuo de 6 y 2 meses después del egreso. Es decir, poner el acento en la transición cárcel-comunidad. En la misma línea, los estudios sobre reincidencia delictiva llevados a

cabo por Fundación Paz Ciudadana y CESC, como también los realizados por Gendarmería de Chile, dan cuenta que el primer año es clave, tanto que podría afirmarse que quienes no cometen delitos al primer año de egreso, es probable que no los cometan. En este punto, se reafirma la necesidad de equipos altamente especializados y capacitados; así como incluir a la familia y la comunidad.

- » En suma, los programas que funcionan son los que se enfocan en los factores de riesgo dinámico.

**Contexto nacional de la reinserción social.** En base al estudio de Fundación Paz Ciudadana y CESC (2015, en publicación), el diagnóstico de la situación actual se plantea como el siguiente:

- » Existe una baja cobertura de los Programas de Gendarmería de Chile, en relación al volumen de la población penitenciaria;
- » Presupuesto insuficiente destinado a funciones de reinserción social y que sigue teniendo escasa relevancia si se la compara con la inversión en seguridad;
- » La implementación de los componentes -como rehabilitación por consumo de drogas, intervención psicosocial, nivelación educacional, etc.- en los programas de reinserción

social, se enmarcan correctamente en los objetivos de la intervención, sin embargo están escasamente basados en evidencia;

- » Intervenciones que, pese a referir a variables relevantes desde el punto de vista criminológico, son desarrolladas con bajos estándares de calidad;
- » Reducida oferta programática destinada a atender de manera especializada perfiles delictuales específicos, tales como infractores violentos o agresores sexuales, así como personas con consumo problemático de drogas o alcohol;
- » Escasa oferta programática que considere una intervención coordinada entre el medio intra y extra muro, involucrando a actores relevantes como la familia y organizaciones comunitarias;
- » Insuficientes trabajos de evaluación que permitan estimar rigurosamente los resultados directamente atribuibles a los programas de intervención implementados por el sistema penitenciario.





### La gestión de la red como eje estratégico Programa “Siguiete Estación”

Para cerrar el primer panel, **Andrea Gómez**, Directora de Seguridad, Prevención y participación de la Municipalidad de Estación Central expone sobre la implementación del programa de reinserción socio laboral “Siguiete Estación”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Programa que comenzó en 2011 fue destacado en el Banco de Buenas Prácticas de la Subsecretaría de Prevención del delito y del CESC.

*“Desde el enfoque de derechos se trabaja mejor en sensibilizar desde el mundo comunitario”,* recalcó Andrea Gómez, de la Municipalidad de Estación Central.

Al respecto, el Sr. Yerko Basso González, Coordinador de “Siguiete Estación: un lugar que te integra”, presenta el modelo del Programa:

- » La intervención se sustenta en una concepción del usuario como sujeto de derechos. En este contexto, entregan una atención multidisciplinaria, orientada a la disminución de la reincidencia delictiva de las personas que han sido condenadas por infracción a la ley penal. Esta intervención se organiza en cinco áreas: (1) desde el derecho, con el apoyo para la tramitación de causas; (2) eliminación de antecedentes penales a través del Decreto de Ley 409; (3) educación; (4) salud; y, (5) familia y comunidad.

El Programa se posiciona como un articulador de redes para llevar a cabo el plan de acción con cada usuario. En primer lugar, se vinculan con la **Administración del Estado**, específicamente en financiamiento con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); con Gendarmería de Chile, destacando dentro de esta institución al



Centro Penitenciario Femenino (CPF) y los Centro de Apoyo a Integración Social (CAIS), especialmente para gestionar la eliminación de antecedentes penales a través del Decreto 409; también Registro Civil y Migración, por las características de la comuna que tiene un porcentaje importante de población migrante. Por otro lado, respecto al **vínculo con la administración municipal**, hay espacios de trabajo en conjunto con distintos departamentos y, se cuenta con una institucionalidad que facilita el trabajo y se evidencia en logros significativos, entre los que destaca el cambio en la ordenanza municipal para trabajo independiente, donde en lo concreto el certificado de antecedentes es prescindible si se tiene el apoyo del Programa; también se destaca la labor en conjunto con el Centro de emprendimiento Ideactiva, que es un centro de empleo, capacitación y emprendimiento municipal, que provee a los usuarios del Programa de que apresto laboral, capacitaciones, apoyo para el emprendimiento e inserción laboral junto a la OMIL. Asimismo, **junto a las comunidades y territorios**, tienen experiencias con Juntas de Vecinos y Organizaciones territoriales, a través de charlas y talleres de sensibilización en la materia, como también orientación a los vecinos de la comuna sobre eliminación de antecedentes penales. En otro ámbito, se coordinan acciones, con el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y Universidades.

## Lecciones aprendidas del Programa

### “Siguiete Estación: un lugar que te integra”

**Obstaculizadores:** (a) ausencia de una política pública sostenida, que oriente el quehacer profesional y sea un insumo para implementar practicas basadas en evidencia; (b) falta de financiamiento desde la administración de nivel central para un equipo multidisciplinario; (c) la legislación desactualizada para eliminación de antecedentes penales (Decreto 409) que no se ajusta a estándares de Derechos Humanos, pues es vivenciado por los usuarios como una re-condena; (d) baja sensibilización de la temática en la comunidad; (e) baja responsabilidad de la sociedad civil y el sector privado para apoyar la reinserción social.

**Facilitadores:** (a) compromiso municipal, evidenciado en la sustentabilidad del programa y la estabilidad del equipo; (b) redes de apoyo consolidadas y con pertinencia territorial (por ejemplo, el Centro Ideactiva); y, (c) el creciente interés a nivel central y local sobre la temática de la Reinserción Social.



## 2º panel

### DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN DE PROGRAMAS DE REINSERCIÓN SOCIAL A NIVEL LOCAL

*¿Cómo se instalan las políticas para la reinserción social en las políticas locales de seguridad? ¿Cómo debe entenderse la coordinación local para la reinserción social? ¿Cómo se traslada la intersectorialidad al nivel local? ¿Qué funciona en reinserción social a nivel local? ¿Qué estrategias han demostrado ser más eficaces para superar la desarticulación y potenciar la coordinación en la gestión local?*

El segundo panel estuvo enfocado en prácticas y desafíos a la reinserción a nivel local. Las experiencias presentadas en el panel coincidieron en la importancia de **que la sociedad tenga espacios preparados y redes de apoyo para que las personas que han estado privadas de libertad vuelvan a trabajar y reestablezcan vínculos sociales**, dada la existencia de prejuicios y la poca apertura institucional para recibirlos.

## Enfoque de recuperación por medio de acciones de integración-SENDA

Es interesante conocer la experiencia y misión del Área de Integración Social del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) porque el énfasis de esta política es su población destinataria: las personas que han vivido o están afectadas por un consumo problemático de sustancias. El objetivo de esta área es:

Contribuir a la recuperación de las personas con consumos problemáticos de sustancias. La recuperación significa que, junto con completar un tratamiento, las personas desarrollen ciertos recursos o capitales que contribuyan a mejorar su calidad de vida, imponiendo el desafío de establecer estrategias que permitan que estos cambios se mantengan en el tiempo, desde la mirada y promoción del ejercicio de ciudadanía (SENDA, s.f.)

Esto, frente a la exclusión que experimentan las personas que han tenido o tienen un consumo problemático de sustancias y que esta recuperación se busca por medio de **acciones de integración social**.

---

*“Los conceptos de reinserción, reincorporación están enfocados sólo en la persona, que debe rehabilitarse para volver a la sociedad. Nosotros creemos que tiene que haber un movimiento centrípeto, tanto de la persona como de la sociedad. La persona va a hacer un proceso de cambio profundo, pero también debe haber una sociedad, una comuna, una localidad e instituciones que estén disponibles para hacer algunas acciones distintas.”*

---

PATRICIA CONTRERAS, SENDA

Este marco teórico de recuperación va mucho allá del concepto biomédico, ya que no sólo remite a los síntomas de un problema de salud, sino que aborda el problema considerando cómo las personas que han vivido situaciones de desventaja y de exclusión social han logrado una recuperación sustentable en el tiempo, sin apoyo formal.

**La recuperación implica la activación del capital de recuperación compuesto por recursos internos y externos que se sitúan a 3 niveles:** (1) personal, conformado por el capital físico y capital



humano; (2) familiar, conformado por el capital social; y, (3) comunitario, conformado por el capital cultural (SENDA-UDP, 2011 en Contreras, 2018). Esto quiere decir que si bien hay capitales en la persona -como conocimientos o habilidades-, también inciden otros como los recursos físicos o económicos -incluyendo tener un lugar donde vivir-, así como el contexto familiar y comunitario. Por lo tanto, desde una perspectiva amplia del marco teórico de la recuperación, este modelo propone que hay que activar aquellos capitales, de las personas y de las comunidades.

---

*“La propuesta de integración social es derribar prejuicios y estigmas asociados a estas personas; generar un discurso que promueva su inclusión social de estas personas y fomentar su plena recuperación”.*

---

PATRICIA CONTRERAS, SENDA



## Enfoque de género- Fundación Mujer Levántate

La **hermana Nelly León**, Presidenta de la Fundación Mujer Levántate, quien trabaja a diario con mujeres privadas de libertad, dio cuenta de algunas **buenas prácticas para facilitar el retorno a la libertad**: el apoyo psicosocial y las estrategias de vínculo social para retomar el cuidado de los hijos son algunas estrategias para contribuir a la reinserción, así como el uso de redes sociales como Facebook para mantener un seguimiento de las mujeres que están en libertad. En tanto, en el momento de la reclusión, planteó la importancia de las entrevistas motivacionales.

---

*“Hay que habilitar a las mujeres, que tengan sueños y se pregunten para qué son buenas. Yo creo que las mujeres privadas de libertad nunca se han preguntado para qué son buenas. Nosotros queremos que ellas sean protagonistas de su cambio”.*

---

HNA NELLY LEÓN, FUNDACIÓN “MUJER LEVÁNTATE”



La visión de la Fundación Mujer Levántate es un Chile más justo y mujeres libres, ante el diagnóstico de que la desigualdad económica es el sostén de otras inequidades que, entre otras cosas, es un factor que reproduce la prisionización femenina. Además, agrega, las mujeres experimentan la prisionización de manera diferente que sus pares varones, ya que por muy dañada que esté en su condición de privación de libertad o aún con un patrón de consumo abusivo no deja de ejercer su rol de madre, diferencia incontrovertible con los hombres privados de libertad.



La misión de “Mujer Levántate” es contribuir a la inclusión social de las mujeres que están o han estado privadas de libertad. **El sello de la intervención es comprender a las usuarias como protagonistas de su proceso de cambio, a través de la habilitación para descubrir y potenciar sus capacidades.**

La intervención se realiza a partir de metodologías y con profesionales especializados, que en esta década de implementación han podido desarrollar este modelo de trabajo. En este sentido, uno de los aprendizajes es que es necesario para la **ejecución de este tipo de intervención un desarrollo teórico, además de la experiencia.**

### Lecciones aprendidas derivadas de la experiencia del Programa “Mujer Levántate”

(a) el uso de enfoques basados en evidencia, en este caso, el enfoque trans-teórico del cambio y técnicas de la entrevista motivacional; (b) desarrollo de protocolos de acción en casos de recaídas, especialmente en usuarias con consumo de sustancias, articulando redes de derivación rápidas para tratamientos ambulatorios y/o residenciales ; (c) uso de redes sociales para continuar el contacto en el medio libre; (d) en el ámbito familiar, incorporar estrategias de vinculación con hijos menores de edad para reducir el estrés que produce retomar el rol materno; (e) desarrollar ofertas laborales por la sensibilización y traspaso de competencias a empleadores; (f) contacto permanente en las primeras semanas de ingreso al trabajo para promover estrategias de afrontamiento frente a dificultades con pares o jefaturas; (g) construir una relación de confianza con las participantes de la intervención 1 año antes de su salida; (h) posteriormente a la salida de la mujer, el contacto o encuentro entre la gestora de caso y la participante (frecuencia de las citas, lugar, etc.) sea propuesto por la misma participante; (i) elaborar en conjunto un plan de manejo para situaciones críticas; y, (j) incorporar la perspectiva del desistimiento.

## Enfoque juvenil- Reconocimiento del otro y trabajo en Red

**Sebastián Olivares** presentó la experiencia de SERPAJ Chile, desde la Justicia juvenil, que aporta por la visión del sujeto de la intervención, desde una mirada crítica que se corresponde con el **reconocimiento del otro**, es decir, sólo es posible reconocernos como miembros de la sociedad en la medida en que nos sentimos reconocidos por el otro y es justamente ahí donde hay un desequilibrio en esta temática. Asimismo, esta institución promueve la No Violencia Activa y la educación para una cultura de paz, concibiendo a los ciudadanos en una sociedad justa, igualitaria y democrática.

La experiencia que se expone en esta oportunidad corresponde al **Servicio en Beneficio a la Comunidad** (en adelante SBC) en Iquique. El SBC es un tipo de sanción, que busca favorecer el proceso de responsabilización del/a adolescente y consiste en la realización de actividades no remuneradas a favor de la colectividad o en beneficio de personas en situación de precariedad. Comenta, además, que es una sanción que presenta altas tasas de quebrantamiento e incumplimiento, ya que los jóvenes en su ciclo vital de configuración, entre otras razones, preferirían "ir a firmar" a ser vistos haciendo este tipo de trabajos.

Se elige presentar esta experiencia pues su **trabajo se constituye a través de la Red**, la cual supone un trabajo de colaboración, explotando los recursos locales. Asimismo, el reconocimiento del sujeto frente a la posibilidad de ejecutar su sanción tiene implicancias sociales en cuanto a su dignidad, participación e integración social.





Dentro de las principales estrategias metodológicas, se destaca el **Diagnóstico diferenciado para casos complejos**. Los criterios establecidos para definir un caso como complejo corresponden a niveles de reincidencia, consumo de drogas y escasa red de apoyo social. De este modo, en caso de presentarse alguno de dichos elementos se activa el protocolo de casos complejos, que no es una intervención individual sino que involucra la activación de redes, internas o externas.

Entre las **redes internas** se encuentran las sanciones penales paralelas o cualquier otro programa del circuito en que el joven estuvo o está, para analizar, a partir de los registros recopilados, las situaciones que están a la base de la práctica delictiva. En este punto, se hace énfasis en que se tratan de prácticas delictivas, y no es que esto constituya parte de la identidad del joven. Uno de los problemas de estas redes es que la oferta de droga no está directamente relacionada, por lo que se debe recurrir a la red de salud pública que muchas veces no se hace cargo de este perfil de usuario.

En cuanto a las **redes externas**, se busca gestionar una oferta amplia mediante la evaluación de instancias de ejecución, a través de acuerdos colaborativos con instituciones, con quienes se



>> 18

**PROGRAMAS SERPAJ**  
presentes en las Regiones de  
Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo,  
Maule, Los Ríos y Aysén.

553 <<

**INGRESOS**  
Contabilizados como  
prestaciones el año 2017.

hace una labor de sensibilización y vinculación permanente. El panelista agrega que se debe ser creativo en la sensibilización y formalización de lazos con las redes externas, por ejemplo, se busca vinculación con programas de fondos municipales y así los jóvenes pueden ejecutar su SBC directamente en sus territorios. De este modo, también se promueve el reconocimiento de la comunidad hacia los jóvenes infractores y haciendo frente a la estigmatización.

### Facilitadores y obstaculizadores de esta experiencia

Al respecto, las barreras identificadas son: (a) estigmatización de parte de las instituciones, especialmente instituciones públicas; (b) falta de flexibilidad de las instituciones para incorporar a los adolescentes, principalmente en cuanto a no aceptar perfiles complejos de acuerdo a instructivos institucionales; y, (c) rigidez de redes institucionales en cuanto a horarios.

Por otro lado, los facilitadores corresponden a (a) la comprensión del sujeto desde la vulneración de derechos y de sus recursos y potencialidades; (b) flexibilización de horarios en algunas instituciones; (c) y, sensibilización de algunas instituciones sobre la complejidad de los sujetos.

## Desarrollo de capacidades - Integración mundo laboral

**Bernardo Vásquez**, Director de la Fundación Reinventarse, relató experiencias y alternativas para que jóvenes que han estado privados de libertad puedan participar en el Programa de Servicio a Beneficio de la Comunidad (SBC), una forma de sanción no remunerada, o en programas de habilitación y capacitación laboral. Así, se busca reconocer y fortalecer las capacidades que tienen los jóvenes para realizar actividades que les permitan integrarse al mundo del trabajo.

Actualmente, "Reinventarse" cuenta con tres programas:

1. Programa integral de habilitación laboral, que tiene plaza para 10 beneficiarios, con una duración de 9 meses, subdividida en distintas etapas: habilitación laboral en habilidades blandas y desarrollo personal, capacitación en oficios y práctica en el oficio en que mejor se desempeñe, dentro de empresas de Komatsu. Luego de culminado este proceso, se evalúa al joven y participa en un concurso para ingresar a trabajar formalmente en la compañía. Una de las dificultades en este ámbito es que al



ser Komatsu un proveedor de la minería, existen altas exigencias respecto al consumo de drogas para todos los trabajadores, por lo que no todos los jóvenes pueden ser empleados. En caso de presentar algún tipo de consumo –que no sea problemático– se ubica al joven en otra empresa que no tenga ese criterio de contratación. Hasta el momento de la presentación han pasado 71 jóvenes, de los cuales el 24% ha sido contratado por Komatsu Cummins.

2. Programa de Intermediación Laboral –PIL–SENAME, con 20 plazas en la

---

*La generación de un buen diagnóstico es clave y no se deben guiar necesariamente por la información reportada por el usuario o los documentos formales, porque muchas contrasta con la realidad, como ocurre con la educación (competencias no corresponden con nivel educativo alcanzado) o en el ámbito de drogodependencia (no se reporta policonsumo o consumo abusivo)*

---

BERNARDO VÁSQUEZ, REINVENTARSE ■

Región Metropolitana, de los cuales 14 ya han sido contratados por empresas Komatsu y actualmente, 6 jóvenes se encuentran en apresto laboral.

3. Programa de capacitación laboral en las secciones juveniles de Gendarmería de Chile, en oficio entre 100 y 150 horas, orientado a las necesidades laborales del mercado. Esta intervención se realiza tanto dentro de los recintos penitenciarios como en el medio libre, con el apoyo de la oferta programática de GENCHI. Hasta la fecha, han capacitado a 200 personas desde Antofagasta a Chol-Chol, con más de 90% de aprobación. Vinculado a lo anterior, actualmente “Reinventarse” también colabora con el Programa “Volver a Empezar”, ofreciendo capacitación a los jóvenes derivados por los delegados.





A modo de cierre, la Seremi de Justicia y Derechos Humanos de la Región Metropolitana, **Carolina Lavín**, puso énfasis en que la reinserción *“no es sólo labor de Gendarmería”*.

---

*“Queda en evidencia la necesidad de propiciar programas de reinserción social que promuevan el trabajo conjunto de la Academia, el Gobierno y la Sociedad Civil. Queremos destacar el rol de la comunidad y la importancia de la sensibilización. Las redes de apoyo afectivas y no sólo institucionales son fundamentales para promover la reinserción”.*

---

CAROLINA LAVÍN





# el cierre

---

VOLVER A  
EMPEZAR





# Conclusiones

Existe un acuerdo en todos los participantes de la actividad sobre la necesaria transición desde un derecho penal que sanciona a los sujetos, a un derecho penal que sanciona el acto y promueve la reinserción de las personas (Pérez & Ramírez, 2017) y, por lo tanto, al igual que en ambos paneles del Seminario y en el Programa “Volver a Empezar” como eje articulador, este análisis se funda en el pleno respeto de los derechos de las personas.

Como primera conclusión, en el ámbito normativo, hay que destacar el consenso general entre los panelistas en el **diagnóstico del marco jurídico vinculado a la reinserción social en Chile**, específicamente referido a decretos publicados varias décadas atrás y que continúan de manera casi invariable, como el Decreto de Ley 321 de Libertad Condicional de 1925 y el Decreto de Ley 409 de Eliminación de antecedentes penales de 1932. La escasa renovación de estas normativas genera la necesidad de avance en esta materia, siendo urgente su actualización y reforma. Principalmente, se planteó la necesidad de una nueva normativa para eliminación de antecedentes penales, cuyos problemas se reflejan actualmente en la baja adscripción de ex reclusos provenientes de penas privativas de libertad a dicho Decreto, que además, no se ajusta a estándares de Derechos Humanos, pues es cuestionado



desde la perspectiva del derecho a la privacidad de las personas, como también por el estigma que representa pues equivale a una “recondena”. Al respecto, una de las **propuestas planteadas en el Seminario refiere que para aquellos casos en que la persona no haya vuelto a cometer delitos en un plazo determinado, se elimine automáticamente el registro de sus antecedentes penales; o bien, que al término de la condena sea anulado este registro, al haber cumplido la sanción impuesta.**

Por otra parte, un desafío pendiente es la **necesidad de una Ley de Ejecución de Penas**, que garantice estándares de control en el cumplimiento de las condenas, una oferta de programas de reinserción dependiendo de las características de los sujetos, en un marco de respeto de los derechos y deberes de los condenados.

Otro punto de discusión destacado es la **problematización del concepto de reinserción y su uso equivalente con otros conceptos como reintegración o rehabilitación**, dejando en evidencia la necesidad de una delimitación teórica que interprete de mejor manera los objetivos de las nuevas políticas y programas. En cuanto a su abordaje, en general, los panelistas **recomiendan que el proceso de reinserción social inicie al comienzo del**



**cumplimiento de condena y tenga un continuo en los meses posteriores al egreso, es decir, en la etapa post-sanción y de reintegración a la comunidad.** Esto es concordante con la literatura, pues señala que los primeros meses post-egreso serían fundamentales para consolidar los logros y avances en su proceso de reinserción. En este punto, es importante destacar la inclusión de equipos altamente especializados y capacitados para la ejecución de dicha intervención.

Al respecto, el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana ha abordado la temática de la reinserción social, en el contexto de la intervención con infractores adultos que han cumplido penas privativas de libertad, a través de la siguiente definición:

*El concepto pueda ser entendido como una finalidad de rearticular y fortalecer los lazos desarrollados entre las personas que han tenido conflicto con la justicia y las instituciones sociales presentes en la comunidad a la que éstos pertenecen, para lo cual se generan acciones de apoyo a los infractores de ley, sus familias y su comunidad, tanto antes como después de su liberación (Borzycki, 2005; UNODC, 2013).*

Además de esta discusión en el ámbito teórico, se subraya la **importancia de implementar prácticas basadas en evidencia, como también el levantamiento de experiencias desde la práctica.** En lo concerniente a este punto, la evidencia acumulada permite actualmente discriminar entre las intervenciones que funcionan para reducir la reincidencia delictiva, de las que no. Los programas que funcionan corresponden a intervenciones específicas según el perfil criminológico, por ejemplo, distinguiendo entre tipo de delitos y género, interviniendo en los factores de riesgo dinámico y atendiendo las necesidades criminógenas de los sujetos. En este sentido, es importante considerar la **inclusión de un diagnóstico diferenciado para casos complejos**, con criterios y protocolos de acción definidos, que consideren variables como género, tipo de delito, situación procesal, consumo de sustancias, entre otros.

Adicionalmente, la evidencia mostrada por Morales indica que un programa exitoso en reinserción social debe estar idealmente inserto en una política penitenciaria que articule una oferta intersectorial, atendiendo a las particularidades culturales y criminológicas de su contexto, cuestión que representa un desafío en el contexto nacional.

Otro de los aspectos abordados en el Seminario refiere a la **necesidad de coordinación y trabajo intersectorial**, incluyendo diferentes reparticiones del Estado, como la sociedad civil y privados. Esto último cobra especial relevancia en el contexto de la implementación del Programa “Volver a Empezar” a nivel local, como iniciativa sustentada en el trabajo intersectorial, pues supone la acción coordinada de distintos actores –públicos, privados, organizaciones territoriales, etc.– y en distintos niveles –central, regio-

nal y municipal–, elemento relevado en la actividad como uno de los principales desafíos en la materia dada la multi-factorialidad del fenómeno delictivo. En las comunidades y sociedad en general, con la finalidad de disminuir la exclusión social que sufren los ex reclusos, es necesario apuntar hacia la sensibilización sobre las dificultades que enfrentan estas personas en su retorno a la comunidad; así como la importancia del rol activo de los miembros de la sociedad y las comunidades.





Por último, en cuanto al potencial de replicabilidad, las diez comunas seleccionadas para la ejecución del Programa “Volver a Empezar”, donde se instalarán las capacidades de gestión de casos, son justamente parte de los territorios que reciben mayor cantidad de egresos desde los establecimientos penitenciarios en la Región Metropolitana, por lo que **son lugares estratégicos para extraer lecciones a partir de la implementación que pueden derivar en mejoras y recomendaciones para la política pública.**

El cuadro que se presenta a continuación resume los principales facilitadores y obstaculizadores identificados en la implementación de Programas de Reinserción social a nivel territorio, a partir de las experiencias presentadas en la actividad.

Finalmente, y ante la consideración de la sensibilización como elemento clave de este proceso, se espera que la reflexión en estas materias se mantenga y profundice, la gran convocatoria que tuvo el Seminario es una señal del compromiso e interés de diversas instituciones y organizaciones que trabajan en reinserción social en Chile, en donde la implementación del Programa “Volver a Empezar” marca un hito en el desarrollo de intervenciones post penitenciarias en nuestro país.

FACILITADORES	OBSTACULIZADORES
Compromiso de algunos municipios/gobiernos locales con la temática.	Ausencia de una política pública nacional de Reinserción Social que articule la oferta.
Creciente interés a nivel central y local sobre la temática de reinserción social.	Falta de financiamiento regular para iniciativas locales de reinserción social.
Comprensión del sujeto desde sus capacidades y habilidades.	Legislación desactualizada para omisión y eliminación de antecedentes penales.
Uso de enfoques basados en evidencia.	Baja sensibilización de la temática en la comunidad.
Desarrollo de protocolos de acción (casos complejos, recaídas, etc.)	Baja responsabilidad de parte de sociedad civil y el sector privado.
Incorporación de estrategias de vinculación familiar, especialmente en casos de mujeres.	Estigmatización de parte de las instituciones públicas.
Articulación efectiva de redes, a partir de convenios y protocolos.	Rigidez de las instituciones para colaborar en la intervención con este perfil de usuarios.









**CHILE LO  
HACEMOS  
TODOS**



**Instituto de Asuntos Públicos**  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana  
Universidad de Chile