

LA EDUCACIÓN EN CONTEXTO DE ENCIERRO Y SU APORTE A LA REINSERCIÓN SOCIAL

EDUCATION IN CONTEXT OF CONFINEMENT AND ITS CONTRIBUTION TO SOCIAL REINTEGRATION

GHERMAN WELSCH CHAHUÁN*
UNIVERSITAT POMPEU FABRA

MYRTHA CAMPOS IBÁÑEZ**
UNIVERSIDAD DE CHILE

RESUMEN: El presente trabajo aborda el derecho a la educación de las personas privadas de libertad y cómo ésta es reconocida en el marco normativo como un factor que favorece el proceso de reinserción social. De esta manera, la normativa penitenciaria nacional ha incluido a la educación como un elemento para medir los avances de las personas condenadas en este proceso, y así acceder a una serie de derechos y beneficios. Para estos efectos será necesario analizar cómo la educación produce un efectivo impacto respecto a la reincidencia y la forma en que el sistema de educación pública chilena ha considerado el contexto de encierro en el desarrollo de la política pública educacional en la reciente modificación a la Ley General de Educación.

PALABRAS CLAVE: Educación en contexto de encierro, reinserción social, reincidencia, normativa penitenciaria.

ABSTRACT: *The present paper addresses right of education of persons deprived of their liberty and how this right is recognized by the legal regulations as a factor that benefit the process of social reintegration. Consequently, the national penitentiary regulation has included to education as an element to measure progress of convicts in this process, and so access to a number of rights and benefits. For this end, will be necessary to analyze how education produces an effective impact on recidivism and in the way that the Chilean public education system has considered the context of confinement in development of the educational public policy in the recent modification of the Law of General Education (“Ley General de Educación”).*

KEY WORDS: *Education in Context of Confinement, Social Reintegration, Recidivism, Penitentiary Regulation.*

* Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Valparaíso, Magister en Derecho Penal de la Universidad de Talca – Universitat Pompeu Fabra, Ex Jefe del Departamento de Reinserción Social de Adultos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Director de la Unidad de Planificación y Coordinación Estratégica de la Fiscalía Nacional. Correo Postal: Catedral 1437, Santiago, Chile. Correo electrónico: gherman.welsch@gmail.com

** Abogada, Licenciada en Ciencias Jurídicas de la Universidad Central, Magister © en Derecho Público de la Universidad de Chile, Profesional de la División de Reinserción Social del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Correo Postal: Club Hípico 698, Santiago, Chile. Correo electrónico: camposibanez.myrtha@gmail.com

1. ANTECEDENTES

El derecho a la educación está reconocido por la Constitución Política de la República de Chile en su artículo 19 N° 10, señalando por un lado su objeto: *el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida*, así como también, estableciendo una serie de obligaciones para el Estado, tales como: otorgar especial protección al ejercicio de este derecho; promover la educación parvularia; financiar un sistema gratuito de educación en los niveles de básica y media; y fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

La consagración del derecho a la educación en la Constitución chilena esta conteste, o incluso con un estándar más elevado en cuanto a la obligatoriedad, respecto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A su vez, la Convención UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza establece que las discriminaciones en este ámbito constituyen una violación a los derechos enunciados en la Declaración Universal, entendiéndose por discriminación *toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial:*

- a. Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza;
- b. Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo;
- c. A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o
- d. Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana.

Conforme lo señalado, el Estado debe asegurar el derecho a la educación de todas las personas con igualdad de condiciones, esto incluye a las personas privadas de libertad que se encuentran reclusas en algún establecimiento penitenciario tradicional o concesionado. Del mismo modo, y como lo establece el artículo 4 de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, implica hacer accesible la educación a todas las personas o grupos, mantener la misma calidad de enseñanza en todos los establecimientos públicos, fomentar la educación de quienes aún no han terminado la educación primaria y velar por la preparación docente¹.

En la legislación interna, el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, en adelante REP (Decreto N° 518 de 1998 del Ministerio de Justicia) reconoce el derecho a la educación de las personas privadas de libertad estableciendo que tendrán *derecho a que la Administración Penitenciaria le permita, dentro del régimen del establecimiento, efectuar estudios de enseñanza básica en forma gratuita. Ello constituirá una obligación para la Administración Penitenciaria, con los alcances y limitaciones que las disposiciones legales pertinentes establecen para la población no reclusa.*

La Administración Penitenciaria incentivará, con fines de reinserción social, a que los internos efectúen estudios de enseñanza media, técnica o de otro tipo.

Como se puede apreciar en la disposición recién citada, se materializa la relación de derecho público en la que se encuentra la persona privada de libertad respecto del Estado, en el sentido que, según lo dispuesto en el artículo 2 del REP, *fuera de los derechos perdidos o limitados por su detención, prisión preventiva o condena, su condición jurídica es idéntica a la de los ciudadanos*

¹ INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH), *Situación de los Derechos Humanos en Chile, Informe Anual 2016*, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Derechos a la Educación y Personas Privadas de Libertad, INDH, Santiago, 2017, p. 255.

libres. Dado esta relación es que las personas privadas de libertad no pueden ser privadas de otros derechos, en este caso, la educación.

En materia penitenciaria, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)² establece en su Regla 4 que *las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos*. Asimismo, señala que la administración penitenciaria debe prestarle particular atención a la instrucción de los analfabetos y de los reclusos jóvenes, la cual debe ser obligatoria, y a su vez, en la medida de lo posible, *la instrucción de los reclusos deberá coordinarse con el sistema de educación pública estatal a fin de que, al ser puestos en libertad, los reclusos puedan continuar sin dificultad su formación* (Regla 104).

Considerando estos estándares cabe observar el desarrollo de la educación en contexto de encierro para la población adulta privada de libertad en Chile, tanto desde el punto de vista de la labor que desarrolla Gendarmería de Chile, como también el rol que cumple el Ministerio de Educación en la materia.

En primer lugar, es menester señalar que el sistema carcelario se compone de recintos administrados por Gendarmería (comúnmente denominados “tradicionales”) y recintos concesionados. En los primeros es el Estado el encargado de entregar las prestaciones educacionales, y en los concesionados es la empresa que se adjudicó el contrato. En las cárceles tradicionales hay escuelas o liceos, los que pueden ser municipales o subvencionados, mientras que en las concesionadas solo hay establecimientos subvencionados.

Actualmente, la educación penitenciaria está adscrita al sistema de educación para adultos³ y en lo pedagógico está normada a través del Decreto Supremo N°257 del Ministerio de Educación, que establece los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la educación de adultos. Una de sus principales diferencias con el sistema de educación regular es la duración de los estudios. A modo de ejemplo, la educación media puede completarse en solo dos años. A su vez, la modalidad puede ser educación de adultos regular o flexible.

Tal es el nivel de cobertura, que solo 5 de 81 establecimientos penitenciarios no cuentan con escuela, ya sea por falta de espacio o escasez de demanda, sin embargo en éstos se aplica el sistema de educación flexible y/o exámenes libres⁴.

Durante el año 2017, 16.223 personas privadas de libertad (14.755 Hombres y 1.468 Mujeres) accedieron a educación. Del total de los matriculados, 14.009 personas (86,4%) concluyó su proceso educativo y el 43% (6.969) aprobó sus estudios durante el año. Además, 1.517 personas privadas de libertad (169 mujeres y 1.348 hombres) se inscribieron para rendir la PSU⁵.

De esta forma se evidencia la preocupación del sistema penitenciario nacional de contar con una oferta educativa que abarque un número importante de personas privadas de libertad, permitiendo acceder y ejercer el derecho a la educación establecido tanto en la Constitución como en

² ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, resolución 70/175, anexo aprobado el 17 de diciembre de 2015.

³ *La Educación de Adultos es la modalidad educativa dirigida a los jóvenes y adultos que deseen iniciar o completar estudios, de acuerdo a las bases curriculares específicas que se determinen en conformidad a esta ley. Esta modalidad tiene por propósito garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista por la Constitución y brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida.* Artículo 24, Ley N° 20.370 Establece Ley General de Educación, Diario Oficial 12 de septiembre de 2009.

⁴ GENDARMERÍA DE CHILE, *Avances en Reinserción Social / Informe de Gestión*, Santiago, 2017, p. 82.

⁵ GENDARMERÍA DE CHILE, *Balance de Gestión Integral 2017*, Santiago, 2018, p. 31.

la normativa penitenciaria. Además, la educación se inserta dentro de las actividades de reinserción que se desarrollan al interior de los recintos penales en conjunto con otras acciones que conforman el modelo de intervención para la reinserción social.

2. EL MODELO DE INTERVENCIÓN PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL EN CHILE

Gendarmería de Chile es la institución que tiene dentro de sus fines *contribuir a la reinserción social* (además de atender y vigilar) *de las personas que por resolución de autoridades competentes, fueren detenidas o privadas de libertad y cumplir las demás funciones que le señale la ley*⁶. En este sentido es Gendarmería quien debe asumir la tarea de reinsertar socialmente a las personas que están bajo su vigilancia, sin embargo, y tal como lo señala la Política Pública de Reinserción Social del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *para el logro de este objetivo, se requiere de una política de Estado intersectorial, capaz de hacer dialogar los intereses del sistema de justicia criminal con los de la sociedad civil y los de seguridad pública*. Es decir, que no obstante el deber de Gendarmería de desarrollar acciones para lograr la reinserción, se requiere de la colaboración de todo el aparato estatal en el logro de esta objetivo, sobre todo considerando que el presupuesto de Gendarmería en su Programa de Rehabilitación y Reinserción Social para el año 2018 es de M\$43.523.953, monto que dividido por el total de población atendida promedio por Gendarmería durante el año 2017 (140.379 personas)⁷, entrega un resultado de \$310.000.

Sin perjuicio del cálculo antes señalado, y que evidencia que el gasto de Gendarmería en esta materia es de un poco más de \$300.000 al año por persona atendida, es dable señalar que un porcentaje del gasto en materia de personal y otros asociados indirectamente a la función de contribuir a la reinserción social se encuentran dentro del Programa 01 de Gendarmería cuyo monto asciende a M\$406.713.921.-

Dentro de la estructura de Gendarmería, la Subdirección Técnica es la *encargada de desarrollar los programas y proyectos institucionales tendientes a la reinserción social de las personas atendidas en los distintos sistemas, velando por el mejoramiento permanente del régimen penitenciario*, y que tiene dentro de sus funciones el desarrollo de las actividades conducentes a la reinserción social en ámbitos tales como: educación, trabajo, deportes, recreación, asistencia social, psicológica, sanitaria, religiosa, así como supervisar técnicamente los servicios que se brindan en los recintos concesionados⁸.

Desde el año 2013, esta Subdirección ha liderado la implementación del Modelo de Riesgo, Necesidad y Responsividad (o disposición a responder) de Andrews y Bonta⁹, este modelo de origen canadiense, implica una intervención individualizada según la modalidad y el tipo de condena que se encuentra cumpliendo la persona, mediante la incorporación de instrumentos de evaluación que permiten establecer perfiles de riesgo de reincidencia, así como también evidenciar las necesidades en materia de intervención que requiere una persona para disminuir estos riesgos, para esto se utiliza un instrumento denominado IGI (Inventario para la Gestión del caso e Intervención)¹⁰.

La oferta especializada que entrega Gendarmería abarca prestaciones en el ámbito de salud física y mental, social, familiar, laboral, educacional y recreacional. Estas intervenciones tienen por

⁶ Artículo 1º, Decreto Ley N° 2859, Ley Orgánica de Gendarmería de Chile.

⁷ El 30,45% pertenecen al Subsistema Cerrado (42.747), el 43,01% Subsistema Abierto (60.378), el 0,54% al Subsistema Semiabierto (758), el 21,21% al Subsistema post penitenciario (29.775) y el 4,79% a Libertad Condicional (6.721). GENDARMERÍA DE CHILE, *ob. cit.*, p. 7.

⁸ Artículo 8º, Decreto Ley N° 2859, Ley Orgánica de Gendarmería de Chile.

⁹ GENDARMERÍA DE CHILE, *Avances en Reinserción Social / Informe de Gestión*, Santiago, 2017, p. 66; GENDARMERÍA DE CHILE, *Boletín Estadístico N° 95*, Santiago, 2018, p. 7.

¹⁰ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Antecedentes sobre la incorporación del instrumento "Inventario para la Gestión Caso/Intervención" (IGI) al contexto penitenciario chileno*, Santiago, 2017, p. 2.

objetivo influir en los aspectos criminológicos que pueden haber contribuido a la conducta delictual de la persona. Así, la intervención pretende disminuir el riesgo de reincidencia de las personas condenadas¹¹.

En el ámbito educacional, la población penal posee un bajo nivel de escolaridad¹², o con estudios de enseñanza básica o media incompletos, entre las razones destacan la deserción escolar, expulsiones de centros educativos, o en algunos casos, simplemente sin estudios formales. De esta manera, *la actividad educacional que se entrega en los establecimientos penitenciarios –especialmente si se hace con la modalidad formal, regular presencial– juega un papel determinante en el proceso de reinserción social del interno, toda vez que junto con entregar conocimientos, valores, como parte del proceso de aprendizaje y formación del individuo, la participación del alumno en el centro educativo, basado en el respeto al profesor, a sus pares, su presentación personal, su lenguaje y su conducta, lo induce también a asumir hábitos que influyen en su comportamiento*¹³.

En síntesis, como lo señala Villagra, *el diagnóstico adecuado de las necesidades criminales, o dicho de otro modo, de aquellos factores que facilitaron el involucramiento de una persona en actividades delictivas, es el paso básico para el desarrollo de estrategias que disminuyan las probabilidades de reincidencia*, así, las necesidades de educación y empleo son las comúnmente exhibidas por las personas privadas de libertad. Respecto de la educación existe consenso y se ha demostrado que tiene un efecto positivo en la disminución de la reincidencia delictual¹⁴.

3. LA EDUCACIÓN DENTRO DEL PROCESO DE REINSERCIÓN SOCIAL Y EN LA NORMATIVA PENITENCIARIA NACIONAL

La Regla 87 de las Reglas Nelson Mandela señala *que es conveniente que, antes de que el recluso termine de cumplir su pena, se adopten las medidas necesarias para asegurarle un retorno progresivo a la vida en sociedad*. En Chile, el principio de progresividad de la pena se manifiesta en diversos cuerpos normativos, dispersos en una serie de normas de distinto rango que permiten, de acuerdo a los avances en el proceso de reinserción social, que la persona vaya optando a mayores espacios de libertad.

El legislador nacional ha considerado la educación como uno de los factores determinantes en este proceso de reinserción, incorporándola como requisito para otorgar beneficios o la salida anticipada al medio libre, en diversos cuerpos normativos.

3.1. Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (REP)

Esta norma recoge el sentido favorable que posee la educación en el proceso de reinserción social de las personas, estableciéndola como un elemento que permite optar, de forma progresiva, a beneficios intrapenitenciarios y, consecuentemente, a mayores espacios de libertad para la persona condenada. De este modo, el cumplimiento de programas educativos, permite optar a mayores beneficios que inciden positivamente en su tránsito a la libertad.

El Reglamento, en su Título Quinto “De las actividades y acciones para la reinserción

¹¹ GENDARMERÍA DE CHILE, *op. cit.*, p. 7.

¹² FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA Y FUNDACIÓN SAN CARLOS DE MAIPO, *Estudio sobre los niveles de exclusión social en personas privadas de libertad*, Santiago, 2016, p. 72. Este estudio señala que hay una diferencia entre el nivel de escolaridad de la población general con el de la población privada de libertad, en la población general el 54,3% finalizó la educación escolar, mientras que en las personas privadas de libertad sólo el 14% de las personas encuestadas concluyó su educación antes de ingresar a la cárcel.

¹³ GENDARMERÍA DE CHILE, *La Reincidencia: un desafío para la gestión del sistema penitenciario chileno y las políticas públicas*, Santiago, 2013, p. 73-74.

¹⁴ VILLAGRA CAROLINA, *Hacia una política postpenitenciaria en Chile*, CESC, Santiago, 2008, p. 41.

social” establece en el artículo 92, que *la administración desarrollará actividades y acciones orientadas a remover, anular o neutralizar los factores que han influido en la conducta delictiva y estarán dirigidas a las personas privadas de libertad o que se encuentren en el medio libre, cuando corresponda a fin de prepararlas para que, por propia voluntad, participen de la convivencia social respetando las normas que la regulan.*

Una de las primeras instituciones que se analizará se refiere a los permisos de salida, que se encuentran regulados en el artículo 96 del REP como *beneficios que forman parte de las actividades de reinserción social y confieren a quienes se les otorgan gradualmente, mayores espacios de libertad.* Entre estos beneficios se considera la salida esporádica, salida dominical, salida de fin de semana y la salida controlada al medio libre.

Estos permisos, *ordenados según la extensión de la salida, se inspiran en el carácter progresivo del proceso de reinserción social*¹⁵, son concedidos de modo paulatino sólo al darse cumplimiento satisfactorio de las obligaciones que impone el uso provechoso del permiso, lo que habilita a la persona, junto con el cumplimiento de otros requisitos, para postular a un permiso de mayor extensión; en otras palabras, por regla general, el cumplimiento del permiso de menor extensión permite gradualmente postular al siguiente permiso de mayor extensión.

Ahora bien, para postular a estos espacios de libertad, como son la salida dominical, la salida de fin de semana y salida controlada al medio libre, el artículo 110 del REP establece una serie de requisitos, dentro de los cuales se considera el *haber asistido regularmente y con provecho a la escuela del establecimiento, según conste del informe emanado del Director de la escuela, salvo que el postulante acredite tener dificultades de aprendizaje o estudios superiores a los que brinda el establecimiento.*

Así, el marco normativo ha considerado la educación como uno¹⁶ de los factores conducentes a la obtención de permisos de salida de mayor extensión o de libertad, cuestión que, en cada caso, debe ser considerada prudencialmente por el Consejo Técnico al momento de emitir su pronunciamiento respecto de la postulación presentada por la persona privada de libertad para optar al beneficio que sigue en escala progresiva, quedando bajo la potestad de la jefatura de establecimiento resolver sobre su concesión o rechazo.

El Consejo Técnico, se encuentra constituido y regulado como un órgano colegiado e interdisciplinario que asesora a la jefatura de establecimiento¹⁷. Es el ente encargado de evaluar técnicamente cada una de las postulaciones, para posteriormente emitir un pronunciamiento favorable o desfavorable a la solicitud de permiso, pronunciamiento que servirá de referencia a la adopción de la decisión sobre el otorgamiento del permiso por parte del Jefe de Establecimiento. Dentro de sus participantes se encuentra inclusive el Coordinador Educacional Institucional¹⁸, quienes tendrán a la vista y analizarán cada uno de los informes técnicos emanados del personal encargado de la intervención psicosocial para emitir su opinión. Sin perjuicio de lo anterior, la responsabilidad por

¹⁵ Artículo 96 inciso 2 del Decreto N° 518 de 1998, que Establece el reglamento de establecimientos penitenciarios.

¹⁶ El artículo 110 del Decreto Supremo N° 518, de 1998, que Establece el reglamento de establecimientos penitenciarios, señala a su vez otros requisitos tales como:

- a) Haber observado muy buena conducta en los tres bimestres anteriores a su postulación. No obstante ello se observará la conducta de la persona durante toda su vida intrapenitenciaria a fin de constatar si, con anterioridad a los tres bimestres referidos, registra infracciones disciplinarias graves a considerar antes de obtener el beneficio;
- c) Haber participado en forma regular y constante en las actividades programadas en la Unidad, tales como de capacitación y trabajo, culturales, recreacionales, según informe del Jefe operativo, y
- d) Tener la posibilidad cierta de contar con medios o recursos de apoyo o asistencia, sean familiares, penitenciarios o de las redes sociales.

¹⁷ *Ibidem*, artículo 118.

¹⁸ Artículo 4 letra f) Resolución N° 11.523 de Gendarmería de Chile que aprueba normas de funcionamiento de los Consejos Técnicos, 19 de noviembre de 2012. Asimismo, el director o directora de la escuela, es uno de los integrantes del Tribunal de Conducta, órgano encargado de calificar la conducta de las personas privadas de libertad, según refiere D.L N° 321, de 1925, que establece la libertad condicional para los penados.

el correcto funcionamiento del Consejo Técnico recae sobre el jefe de la unidad penal¹⁹.

Dicho Consejo, informa a su vez sobre aquellas personas condenadas que se encuentren en proceso de postulación a los Centros de Educación y Trabajo, para lo cual deberá tener a la vista, entre otros antecedentes, el informe de escolaridad de la persona postulante²⁰.

Cabe considerar que la educación, a la vez que requisito para la obtención de permisos, se entiende como uno de los fines u objetivos para el otorgamiento del mismo, pues el otorgamiento de permisos coloca a la persona en la posibilidad de acceder a la realización de estudios en el medio libre. En este sentido se pronunció el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su recomendación N°82 a los Estados miembros, en que se advierte que *el permiso penitenciario contribuye a hacer más humana las prisiones y a mejorar las condiciones de detención y que es uno de los medios que facilitan la reinserción social del detenido, recomienda a los Gobiernos de los Estados que concedan permisos de salida penitenciarios en la más amplia medida posible por motivos médicos, educativos, profesionales, familiares y demás motivos sociales (...)*²¹.

3.2. Libertad Condicional (Decreto Ley N° 321)

Un tratamiento similar al de los permisos, aunque bastante más rudimentario, se hace respecto de la libertad condicional, contemplada en el Decreto Ley N° 321, de 1925 que establece la libertad condicional para los penados, y en el Decreto N° 2442 de 1926 que fija el texto del reglamento de la ley de libertad condicional. El artículo 2° de la Ley establece que *todo individuo condenado a una pena privativa de libertad de más de un año de duración, tiene derecho a que se le conceda su libertad condicional*, siempre que cumpla con una serie de requisitos, como haber completado la mitad de la condena, haber observado conducta intachable, aprendido bien un oficio, asistido con regularidad y provecho a la escuela del establecimiento y a las conferencias educativas que se dicten, entendiéndose que no reúne este requisito el que no sepa leer y escribir. Así también, el reglamento de la ley señala que la asistencia regular y provechosa a la escuela del establecimiento y a las conferencias educativas que se dicten, se considera como uno de los requisitos para que la persona privada de libertad pueda acceder al beneficio de la libertad condicional.

En el mismo reglamento, en su título tercero, se regula además el funcionamiento del sistema educativo en los establecimientos penitenciarios, disponiendo que en aquellos recintos penales donde no existiere una escuela fiscal, se establecerá una escuela cuyo personal estará conformado por profesores cuyas plazas funcionarias serán asimiladas anualmente a la dotación de Gendarmería. Sin embargo, esta normativa carece de aplicación actual, ya que las últimas reformas del sector educacional, llevadas a cabo por medio de la dictación de leyes de quórum supramayoritarios (Ley General de Educación), han reglado el sistema educativo en su totalidad, incluyendo la oferta educativa dirigida al sector penitenciario, que responde al sistema de educación para adultos, sin reconocer las particularidades propias de la educación en contexto de encierro. Hoy en día, dicha normativa ha sido recientemente modificada y, como ya se ha analizado previamente, se encuentra en pleno proceso de implementación, entregándose la administración de los establecimientos educativos a la Dirección de Educación Pública y a los Servicios Locales de Educación, creados por la Ley 21.040.

Al igual que para el beneficio de libertad condicional, la legislación considera la educación

¹⁹ ESPINOZA OLGA y VIANO CAROLINA, *El desafío de la libertad. Proceso de concesión de beneficios intrapenitenciarios para la reinserción social*, Santiago, RIL editores - CESC, 2008, P. 38.

²⁰ Artículo 79, del Decreto Supremo N° 943 de 2011 del Ministerio de Justicia, que Establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario.

²¹ PINO, OCTAVIO. "Los permisos de salida que se conceden a los condenados a penas privativas de libertad", disponible en: <http://icev.cl/wp-content/uploads/2013/05/Art%C3%ADculo-Octavio-Pino.pdf> [consultado el 11 noviembre 2018].

como una condición para acceder a la aplicación de penas sustitutivas a la de privación de libertad. La Ley N° 18.216, modificada en 2013 por la Ley N° 20.603, permite reemplazar la privación de libertad por la pena de remisión condicional, reclusión parcial, la libertad vigilada, entre otras modalidades, si existieren antecedentes educacionales que justifiquen la aplicación de la pena sustitutiva, además del cumplimiento de otros requisitos copulativos²².

3.3. *Rebaja de Condena (Ley N° 19.856)*

Finalmente, así como en los permisos de salida y la libertad condicional, la adopción y cumplimiento de programas educativos, sean o no al interior de los establecimientos penitenciarios, es considerada como un factor que habilita a las personas privadas de libertad para la obtención de una rebaja o reducción de su condena. Así se ha establecido en la Ley N° 19.856 que creó el sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de buena conducta. Ese cuerpo normativo tiene como objetivo que las personas condenadas al cumplimiento de penas privativas de libertad, puedan reducir el tiempo de su condena bajo la premisa de haber demostrado un *comportamiento sobresaliente* durante la ejecución de la misma.

De acuerdo a esta normativa, entre los factores que permiten calificar el comportamiento sobresaliente, se consideran los estudios que ha tenido la persona que postula al beneficio, esto es, *la asistencia periódica del condenado a escuela, liceo o cursos existentes en la unidad penal*²³. Este criterio se cumple sólo cuando los estudios realizados signifiquen en la persona *una objetiva superación de su nivel educacional, vía alfabetización o conclusión satisfactoria de los cursos correspondientes a enseñanza básica, media o superior, según fuere el caso*²⁴.

En este marco, la educación es considerada en conjunto con otros criterios como la asistencia periódica a talleres o programas de capacitación laboral, sometimiento a terapias clínicas para la superación de la adicción al alcohol o a las drogas, la demostración de una conducta participativa y de responsabilidad en el comportamiento personal.

El proceso de calificación del comportamiento de las personas privadas de libertad, para la obtención de beneficios en la rebaja de su condena, se encuentra regulado en el Decreto N° 685 de 2003, que aprobó el reglamento de la Ley N° 19.856. Esta norma, junto con establecer la existencia de un registro de personas condenadas, y regular la conformación y funcionamiento de la comisión que estudiará y se pronunciará sobre las postulaciones al beneficio, dispone además los criterios de calificación que permiten definir la existencia de un *comportamiento sobresaliente*, y sobre los cuales se resolverá la rebaja.

Así como la ley, el reglamento considera que un *comportamiento sobresaliente* es aquel que evidencia una *notoria disposición del condenado para participar positivamente en la vida social y comunitaria, una vez terminada su condena*²⁵.

Al referirse a la educación, el reglamento dispone en su artículo 48 que el factor *estudio* se refiere a la asistencia a escuela, liceo, instancia de educación superior, instancias de educación a distancia con o sin tutoría, programas especiales de nivelación básica y media; instancias de preparación para exámenes libres con apoyo de monitores; y, en general, cualquier actividad educativa extraprogramática, debidamente acreditada y supervisada por el Consejo Técnico; y cursos

²² Artículos 7°, 11° y 17° de la Ley N° 18.216, modificada por la Ley N° 20.603 del año 2013, que Establece penas que indica como sustitutivas de las penas privativas o restrictivas en de libertad.

²³ Artículo 7°, Ley N° 19.856 de 2003, crea un sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de buena conducta.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

de alfabetización, de lectura guiada o cualquier otro que sea igualmente idóneo para el logro de una objetiva superación de nivel educacional. Con ello se otorga un amplio catálogo de posibilidades para contribuir al cumplimiento de este factor.

3.4. Eliminación de Antecedentes Penales (Decreto Ley N° 409)

Finalmente, la normativa brinda una herramienta primordial para incrementar las posibilidades de lograr una efectiva reinserción de la persona en el medio libre, y que incide en la inserción laboral de las personas, esta es la eliminación de antecedentes penales. En ella, aunque en un modo más indirecto, la educación también está presente como elemento decisor, al constituir un requisito para optar a la eliminación de antecedentes penales. En efecto, dicho proceso se encuentra regulado por el Decreto Ley N° 409 de 1932, que en su artículo 2 letra c) dispone que: *Para tener derecho a estos beneficios se requiere que el ex-condenado reúna las siguientes condiciones: c) Poseer conocimientos mínimos de cuarto año de escuela primaria.*

Aunque la cita evidencia un notorio desfase de la norma con la estructura del actual sistema de educación, ésta tiene plena vigencia y aplicación actual, llevándose a cabo a través de un procedimiento administrativo que se sigue antes las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales de Justicia y de DD.HH.

En este aspecto, la educación se transforma en una condición que permite a las personas proceder a la eliminación de sus antecedentes penales y de condenas, otorgando mayores posibilidades de favorecer la obtención de un empleo y por consiguiente promover procesos efectivos de integración socio laboral de las personas.

De acuerdo a un estudio realizado en 2004, se estableció que entre el 56% y el 60% de las personas que accedieron al trámite de eliminación de antecedentes *y que cumplieron penas privativas de libertad no recibieron cursos, capacitaciones, ni realizaron trabajos mientras cumplían condena, situación que puede deberse a desinterés o a falta de oferta de estos beneficios al interior de las cárceles donde cumplieron condena. Sin embargo, 28% de los encuestados sí recibió estos beneficios y tuvo ocasión de asistir a dos o más cursos y/o capacitaciones, lo que implica que un porcentaje importante de individuos pudo aprovechar las oportunidades ofrecidas al interior del sistema penitenciario, demostrando con ello su pleno interés por reinsertarse en la sociedad. Respecto de quienes estuvieron sometidos a medidas alternativas, la casi totalidad no accedió a cursos, ni capacitaciones, ni desempeñó trabajos mientras cumplía su sanción*²⁶.

3.5. Centros de Educación y Trabajo (Decreto N° 943 de 2011, del Ministerio de Justicia)

En complemento al sistema de beneficios analizados precedentemente, la política educativa en torno a la reinserción social considera además la existencia de Centros de Educación y Trabajo (CET). Estos *constituyen establecimientos penitenciarios o parte de ellos, destinados a contribuir al proceso de reinserción social de las personas condenadas, proporcionando o facilitándoles, trabajo regular y remunerado, capacitación o formación laboral, psicosocial y educación, que sean necesarios para tal propósito*²⁷.

Los CET seleccionan a sus postulantes conforme a criterios objetivos y ponderan la educación de las personas como uno de los elementos primordiales para su admisión. Asimismo, for-

²⁶ MARTÍNEZ, FERNANDO. *Asistencia postpenitenciaria en Chile: diagnóstico de la oferta pública*. Santiago: RIL Editores-CESC, 2008, P.122.

²⁷ Artículo 64 del Decreto Supremo N° 943 de 2011 del Ministerio de Justicia.

talecen el elemento educativo de las personas que pueden acceder a ellos mediante metodologías teórico-prácticas, apoyando al desarrollo de las mismas a través de planes y programas de estudios técnicos o científico-humanistas en todos sus niveles²⁸.

A lo largo del territorio nacional existen Centros de Educación y Trabajo tanto en régimen cerrado (36 centros) como en régimen semiabierto (21 centros)²⁹. Al 30 de septiembre de 2018, según estadísticas oficiales de Gendarmería de Chile, se encuentran adscritas 763 personas en programas CET en régimen cerrado (619 hombres y 144 mujeres); y 766 personas en régimen semiabierto (660 hombres y 106 mujeres)³⁰.

De este modo, y como lo han señalado Espinoza y Viano, se puede sostener que *a través de las enseñanzas impartidas y de la preparación para la libertad que se entrega al interior de las cárceles, los internos pueden insertarse en la sociedad, pues muchos nunca han estado insertos, y la formación y capacitación proporcionada en la cárcel los puede habilitar para encontrar un empleo*³¹.

Analizada así la educación, se puede afirmar que su establecimiento y regulación en las distintas normas señaladas, atiende al sentido habilitante que ella brinda a las personas condenadas penalmente; es decir, el elemento educativo debe tener cierto carácter formativo concreto, además de significativo, dotando a la persona de los medios necesarios para acceder a programas de prosecución de estudios, para la obtención de licenciaturas de enseñanza básica o media; o que permita al sujeto ser admitido en procesos formales de reclutamiento laboral, en la mayoría de los cuales se exige el cumplimiento de un nivel de enseñanza obligatoria; incidiendo entonces de manera directa en las oportunidades que este tendrá para autovalerse en el medio libre y evitar la reincidencia delictual.

Ahora bien, en ningún caso los mecanismos de reinserción social son obligatorios, muy por el contrario, el ingreso a programas educativos es siempre de carácter voluntario por parte de la persona privada de libertad, así como la asistencia a capacitaciones laborales y, en general, la adhesión a los programas de intervención especializados o la postulación a beneficios penitenciarios. Esto pone de relieve que en materia de reinserción social se sustenta en el interés personal y voluntario del individuo en lograr su readaptación al medio libre, sin coacciones de ningún tipo, sino que por medio de la instauración de incentivos y beneficios que buscan disminuir progresivamente la privación de libertad y al mismo tiempo prevenir la reincidencia.

De lo analizado es posible concluir, que el legislador al modelar la incipientemente regulación penitenciaria nacional consideró la educación como un elemento central para la formación del proceso de reinserción social. Ya a principios del siglo XX se observan las primeras normas que recogieron el factor educativo como requisito para la obtención de beneficios enmarcados en el proceso de reinserción (así el Decreto Ley N° 321 de 1925 y el Decreto Ley N° 409, de 1932, entre otros).

De este modo se aprecia que la política pública coloca el proceso educativo como un incentivo positivo en el proceso de libertad progresiva a que tiende el sistema de reinserción social, pues en la mayoría de los casos, la falta de educación formal se muestra como un elemento determinante en las tasas de criminalidad, y a contrario sensu, el sometimiento a programas educativos es determinante en la disminución de la reincidencia delictiva.

²⁸ Artículo 66 del Decreto Supremo N° 943 de 2011 del Ministerio de Justicia.

²⁹ GENDARMERÍA DE CHILE, Informe de Gestión "Avances en Reinserción Social 2014/2017", disponible en <http://www.gendarmeria.gob.cl> [consultado el 11 noviembre 2018].

³⁰ Página Web de Gendarmería de Chile, www.gendarmeria.gob.cl [consultado el 11 de noviembre 2018].

³¹ ESPINOZA, OLGA y VIANO, CAROLINA. *op. cit.*, p. 172.

4. LA EDUCACIÓN Y SU EFECTO EN LA DISMINUCIÓN DE LA REINCIDENCIA

La reincidencia ha sido uno de los indicadores utilizados tradicionalmente para medir la eficacia del sistema penitenciario, sin embargo, la comisión de un nuevo delito es un fenómeno complejo y multicausal, en el cual inciden una serie de factores, tanto respecto a la efectividad de los programas de reinserción a los que accede un sujeto como también al apoyo familiar o los programas de acompañamiento al egreso³².

Antes de medir la reincidencia es necesario conceptualizarla, dado que los diferentes estudios sobre la materia le entregan un significado muchas veces diverso, así, autores nacionales como Nuñez y Coó mencionan el concepto de reincidencia legal y reincidencia criminológica, entendiendo por legal aquella conducta delictiva que se repite en el tiempo y en la cual se produce algún tipo de contacto con el sistema de justicia penal, mientras que la criminológica se hace cargo de la “cifra negra”, dado que involucra la repetición de la conducta delictiva aunque la persona no haya sido previamente denunciada ni sancionada por esos hechos,. Los autores critican que los estudios sobre reincidencia sólo se hacen cargo de la reincidencia legal, no abarcando la criminológica que debe ser medida mediante técnicas de autoreporte³³.

Los estudios realizados en Chile para medir la reincidencia, como el efectuado por Fundación Paz Ciudadana y la Universidad Adolfo Ibáñez, y el desarrollado por Gendarmería de Chile, analizan la reincidencia penitenciaria, entendiendo por tal el nuevo ingreso a la cárcel en calidad de condenado de una persona que egresó anteriormente de ella. Asimismo, el estudio realizado por Paz Ciudadana y la Universidad Adolfo Ibáñez analiza también la reincidencia penal, entendida como una nueva formalización o requerimiento. Por último, cabe mencionar que también es factible analizar la reincidencia por su carácter policial, esto es, al producirse un nuevo arresto o detención³⁴.

Teniendo presente lo anterior, es necesario observar la evidencia comparada respecto a la relación entre educación y reincidencia. En esta materia se han realizado diversos meta-análisis destinados a demostrar el impacto que produce la educación en los establecimientos penales en la reincidencia. Los estudios considerados utilizan mayoritariamente el concepto de reincidencia penitenciaria, no obstante dentro del análisis algunos consideran en su metodología la reincidencia policial, judicial (nueva condena), violación de las condiciones de la libertad condicional, entre otras. En un comienzo, Lipton, Martinson y Wilks señalaron que la educación en contexto de encierro no tenía efecto en la reincidencia de las personas que accedían a ella. Esta investigación revisó 231 estudios realizados entre 1945 y 1967. Posteriormente, en el año 2000, Wilson, Gallagher y MacKenzie analizaron 33 estudios verificados con posterioridad a 1975, concluyendo que la educación reduce la reincidencia, en promedio, en 11 puntos porcentuales. Otro estudio realizado por MacKenzie y por Aos, Miller y Drake en 2006, sostiene la misma conclusión³⁵. Incluso, un estudio señala que las personas privadas de libertad que participan en programas educacionales tienen 43% menos posibilidades de reincidir que aquellas que no participaron³⁶.

Asimismo, el impacto en la reincidencia es mayor en caso que las personas privada de libertad accedan a educación avanzada, por ejemplo, con la obtención de un título universitario³⁷.

³² MORALES ANA MARÍA, MUÑOZ NICOLÁS, WELSCH GHERMAN, FÁBREGA JORGE, *La Reincidencia en el Sistema Penitenciario Chileno*, Fundación Paz Ciudadana, Santiago, 2012, p. 7.

³³ NUÑEZ BENJAMÍN, COO ANDRES, “Consideraciones teóricas y metodológicas acerca de la investigación de la reincidencia delictual en criminología”, *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 22 N°2 “”, Santiago, 1995, p. 328.

³⁴ MORALES ANA MARÍA, MUÑOZ NICOLÁS, WELSCH GHERMAN, FÁBREGA JORGE, *op. cit.*, p. 9; GENDARMERÍA DE CHILE, *op. cit.*, p. 23-24.

³⁵ DAVIS LOIS M., STEELE JENNIFER L., BOZICK ROBERT, WILLIAMS MALCOLM V., TURNER SUSAN, MILES JEREMY N. V., SAUNDERS JESSICA, STEINBERG PAUL S., *How Effective Is Correctional Education, and Where Do We Go from Here? The Results of a Comprehensive Evaluation*, RAND Corporation, 2014, pp. 7-10.

³⁶ *Ibid*, p. 14.

³⁷ HALL LORI, “Correctional Education and Recidivism: Toward a Tool for Reduction”, *The Journal of Correctional Education* 66, 2015, p. 12.

No obstante la importancia del factor reincidencia como una forma de medir si se ha logrado o no la reinserción social, también se ha estudiado el efecto que tiene el acceder a educación al interior de la cárcel con la obtención de un empleo una vez egresado del sistema penitenciario. En este sentido, se ha estimado que la educación en contexto de encierro es potencialmente una estrategia efectiva para encontrar trabajo una vez que la persona ha sido puesta en libertad, dado que las posibilidades son 13% más altas respecto de aquellas personas que no accedieron a educación³⁸.

Habiendo concluido que la educación en contexto de encierro reduce efectivamente la reincidencia, cabe realizar un análisis de costo/efectividad de esta reducción (se consideró un 12,9% menos de reincidencia), es decir, establecer la relación entre el costo que tiene la educación y los costos de mantener a una persona privada de libertad. La conclusión de dicho análisis ha demostrado que el costo directo de encarcelar fue mucho mayor que el costo directo de entregar educación³⁹.

Ahora bien, en cuanto a estudios nacionales que han tratado esta temática, una investigación realizada por Gendarmería de Chile con el objeto de medir la reincidencia, estudió el efecto que tienen los programas educativos otorgados a las personas privadas de libertad. Dicho estudio entendió a la educación *como un pilar fundamental en el tratamiento penitenciario, siendo un elemento importante en el proceso de reinserción social, especialmente para aquellos que poseen un nivel más bajo de escolaridad, analfabetos y educación básica incompleta, los cuales constituyen prioridad, sobre todo considerando que es un antecedente importante al momento de postular a beneficios intrapenitenciarios, libertad condicional, solicitud de indulto presidencial y Ley de rebaja de penas*⁴⁰.

En concreto, señala que de las 20.673 personas privadas de libertad egresadas del sistema penitenciario en el año 2010, se otorgó una oferta educacional al 23,6%, de ellas el 34,73% reincide (ingresa nuevamente a la cárcel) en el lapso de seguimiento de 24 meses, mientras que el grupo que no participó del proceso educativo tuvo una reincidencia de 39,79%. Así, concluye que *si bien el resultado de la efectividad del programa educacional no es la esperada, en términos de la modificación de la conducta delictiva, existe un leve impacto de la reincidencia ya que baja en un 5,1%*⁴¹.

No obstante la investigación realizada por Gendarmería, no se han realizado estudios en Chile respecto al impacto (a través de metodologías validadas) que tiene la educación en el proceso de reinserción social de las personas condenadas, sin embargo, como se señaló anteriormente, el legislador nacional ha incluido en la mayor parte de la normativa penitenciaria el factor educación como un requisito para optar a beneficios o incentivos que favorecen el proceso de readaptación, entendiéndola como un elemento determinante al momento de decidir acerca de la liberación momentánea o egreso temprano de una persona privada de libertad.

5. AVANCES EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN

La referencia a la educación, sea entendida como Derecho o como requisito para optar a alguna clase de beneficio penitenciario, se encuentra en diversos cuerpos normativos que dan forma al derecho penitenciario chileno. Sin embargo, también es posible encontrar referencia a la educación en contexto de encierro en normas de carácter general que regulan la educación.

La Ley General de Educación (LGE) es la norma nacional que establece *los derechos y deberes de los integrantes de la comunidad educativa; fija los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de educación parvularia, básica y media; regula el deber del*

³⁸ DAVIS LOIS M., STEELE JENNIFER L., BOZICK ROBERT, WILLIAMS MALCOLM V., TURNER SUSAN, MILES JEREMY N. V., SAUNDERS JESSICA, STEINBERG PAUL S, *op. cit.*, p. 14.

³⁹ *Ibid.*, p. 17-18.

⁴⁰ GENDARMERÍA DE CHILE, *op. cit.*, p. 43.

⁴¹ *Ibid.*, p. 97.

*Estado de velar por su cumplimiento, y establece los requisitos y el proceso para el reconocimiento oficial de los establecimientos e instituciones educacionales de todo nivel, con el objetivo de tener un sistema educativo caracterizado por la equidad y calidad de su servicio*⁴². En su artículo 23, la LGE reconoce que es necesario efectuar adecuaciones curriculares para satisfacer las distintas necesidades educacionales específicas de ciertos contextos, indicando como uno de ellos *las escuelas cárceles*. No obstante la inadecuada forma con que el legislador se refiere a los establecimientos educacionales que se encuentran al interior de los recintos penales, lo que además denota cierta falta de coherencia y consistencia de las distintas regulaciones, esta norma manifiesta que la educación que se brinda en una cárcel debe adecuarse al contexto en el cual se encuentra, debiendo realizarse las modificaciones curriculares pertinentes.

La Ley N° 21.040 que crea el Sistema de Educación Pública es un avance en la materia, ya que por primera vez se hace cargo de la educación en contexto de encierro y su vinculación con el proceso de reinserción social.

En particular, la nueva normativa incorpora una nueva institucionalidad en materia de educación pública, creando los Servicios Locales de Educación, de quienes dependerán los establecimientos educacionales y la Dirección de Educación Pública, como ente central encargado de supervisar la gestión de los Servicios Locales. En ambos, la Ley establece dentro del listado de funciones y atribuciones referencias a la educación en contexto de encierro.

Así, la Dirección de Educación Pública debe *promover el mejoramiento de la calidad de la educación impartida por los establecimientos educacionales dependientes de los Servicios Locales, que atiendan a personas que se encuentren bajo cualquier régimen de privación de libertad o programa de reinserción social, reconociendo para ello su especificidad, de acuerdo a las directrices y orientaciones generales emanadas del Ministerio de Educación. Para ello, deberá coordinarse con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y otros órganos de la Administración del Estado, cuando corresponda*⁴³.

Asimismo, los Servicios Locales de Educación deben desarrollar la oferta de educación pública en el territorio que les corresponda, velando por una adecuada cobertura y por la continuidad de los estudios; *en el ejercicio de esta facultad deberá tener especial consideración por el desarrollo de la oferta educacional para las personas que se encuentren bajo cualquier régimen de privación de libertad o programa de reinserción social, y deberá coordinarse con los servicios públicos que administren los establecimientos en que dichas personas se encontraren detenidas o privadas de libertad*⁴⁴.

Como se puede apreciar, hoy el legislador reconoce la especificidad de la educación en contexto de encierro más allá de la modalidad del sistema de educación para adultos, obligando por una parte a la existencia de una coordinación constante entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Gendarmería o el Servicio Nacional de Menores según corresponda a población adulta o juvenil privada de libertad; y por otra parte, exige que los Servicios Locales deban considerar a la población privada de libertad con especial atención a la hora de desarrollar la oferta educativa, coordinándose con los servicios públicos (Gendarmería o Sename) dentro de los que se encuentran reclusas.

Sin lugar a dudas esta inclusión es de vital importancia para el desarrollo de la educación al interior de los recintos penales, considerando no sólo el derecho de las personas privadas de libertad a acceder a educación, sino también la importancia que tiene este factor en el proceso de reinserción

⁴² Artículo 1°, Ley N° 20.370 Establece Ley General de Educación, Diario Oficial 12 de septiembre de 2009.

⁴³ Artículo 61 letra n), Ley N° 20.140, que crea el Sistema de Educación Pública, Diario Oficial 24 de noviembre de 2017.

⁴⁴ Artículo 18 letra c), Ley N° 20.140, que crea el Sistema de Educación Pública, Diario Oficial 24 de noviembre de 2017.

social. De este modo la coordinación que establece la normativa permitirá una planificación de las políticas y actividades educacionales, las que deben conjugar por una parte el derecho a recibir educación y por otra el plan de intervención individual al cual esta adscrita la persona privada de libertad.

El avance que significa esta legislación queda de manifiesto en las palabras de la Ministra de Educación de la época, Sra. Adriana Delpiano, quien señaló que por primera vez un servicio público concreto (Dirección de Educación Pública) asumirá la responsabilidad de velar por la calidad de las escuelas ubicadas al interior de los recintos penales. A su vez, esta inclusión permitirá *erradicar el abandono de las escuelas en condición de encierro*, ya que los Servicios Locales *deberán tener especial preocupación por quienes se encuentren privados de libertad o en programas de reinserción social, de manera que puedan ejercer plenamente su derecho a la educación*⁴⁵.

Cabe destacar que esta inclusión fue realizada mediante indicación del ejecutivo⁴⁶ en segundo trámite constitucional en el Senado, y que con anterioridad a ésta no se hacía referencia alguna a la educación en contexto de encierro. Esta incorporación fue fruto del trabajo mancomunado entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Gendarmería de Chile, tal como lo señala el documento “La Política de Reinserción Social en Chile. Estado Actual y Proyecciones” una de las actividades para lograr los objetivos planteados en materia de educación fue la *elaboración de observaciones e indicaciones, a través del Ministerio de Educación, al proyecto de ley sobre “Educación Pública” que actualmente se discute en el Congreso en pos de mejorar la gestión, el acceso, calidad y cobertura de la educación en contextos de encierro en todo el país*⁴⁷.

No obstante lo anterior, la colaboración entre estas instituciones es de larga data. En el año 1978 se suscribió el Convenio N° 298, mediante el cual se estableció un marco de trabajo conjunto para realizar una labor educativa orientada a lograr la rehabilitación de las personas condenadas. Posteriormente, se suscribió el Convenio de Colaboración entre Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia, aprobado mediante Decreto Exento N° 1447 de 2013, el que estableció una Comisión Mixta Nacional y Comisiones Mixtas Regionales de trabajo entre dichas entidades. La Comisión Mixta Nacional *busca fortalecer el derecho a la educación y mejorar la calidad de los procesos de alfabetización y nivelación escolar en las unidades penales donde existen establecimientos educacionales u oferta educativa*, de la misma forma, se han constituido las Comisiones Mixtas Regionales.

Bajo esta misma lógica de trabajo colaborativo, se ha hecho posible que en cada región, haya un responsable de Educación de Jóvenes y Adultos en Contextos de Encierro, quien es representante del Ministerio de Educación. Así también, existe un responsable Regional y un coordinador educativo de Gendarmería de Chile en cada unidad penal⁴⁸.

Considerando la nueva legislación vigente y el trabajo que realizan las Comisiones Mixtas ya señaladas, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en su Política Pública de Reinserción Social 2017 señaló una serie de medidas para *asegurar el acceso, calidad y pertinencia de la oferta educativa dirigida a las personas condenadas*, destacando el establecimiento de mecanismos de coordinación con el Ministerio de Educación, a fin de relevar las particularidades de la educación en contextos de encierro y la ampliación de la oferta educativa hacia la educación técnico profesional y universitaria.

⁴⁵ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia de la Ley N° 21.040 crea el Sistema de Educación Pública, Segundo Informe de Comisión de Educación del Senado, p. 7-8.

⁴⁶ Indicaciones formuladas durante la discusión en general del proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que crea el Sistema de Educación Pública y modifica diversos cuerpos legales, 3 de abril de 2017, Boletín N° 10.368-04.

⁴⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *La Política de Reinserción Social en Chile, Estado actual y proyecciones*, 2017, p. 66.

⁴⁸ *Ibid*, p. 58-59.

6. CONCLUSIONES

Como se puede apreciar, es posible afirmar que el Estado de Chile se ha hecho cargo de la educación en contexto de encierro estableciendo en la reciente ley que crea el Sistema de Educación Pública mecanismos que permitirán observar las particularidades que posee la enseñanza dentro de los establecimientos penitenciarios. Este es un avance importante en la materia, pero requiere un trabajo mancomunado entre los actores involucrados y subsanar algunas deficiencias respecto a la infraestructura con que cuentan los recintos penales.

Asimismo, queda de manifiesto la necesidad de contar con una ley de ejecución que consolide la variedad de normas de diferentes rangos legales que contienen aspectos relacionados con la ejecución de una pena privativa de libertad. Tal como se indicó son distintas normas las que abordan la educación como un requisito para acceder a beneficios penitenciarios, sin embargo, cabe contar con una adecuada sistematización y regulación de los derechos y deberes de las personas privadas de libertad, a fin de avanzar hacia su reconocimiento efectivo como titulares de derechos⁴⁹.

Por último, en cuanto a la oferta educativa, es menester avanzar hacia la entrega de programas de educación superior. A la fecha existen algunas iniciativas en la cárcel de Valparaíso, donde 37 internos se encuentran estudiando al interior del Centro Penitenciario de la ciudad la carrera de Técnico en Administración Logística⁵⁰, sin embargo, sólo son programas que están en una primera etapa y restringidos a un número limitado de personas.

La educación en contexto de encierro, como lo indican diversos estudios internacionales, produce un impacto en la disminución de la reincidencia y permite aumentar las posibilidades de encontrar un empleo al salir de la cárcel, es por esto que es necesario avanzar en la implementación de la nueva normativa de Educación Pública y fortalecer la enseñanza al interior de las cárceles. Lo anterior, sumado a una reforma integral a la normativa penitenciaria mediante una ley de ejecución moderna que materialice efectivamente la finalidad preventivo especial de la pena y entregue recursos económicos a los actores del sistema penitenciario permitirá fortalecer la reinserción social.

⁴⁹ MORALES ANA MARÍA, WELSCH GHERMAN, HURTADO TERESA. *Estudio comparado sobre Tribunales de Ejecución de Penas*, 2015, p. 8.

⁵⁰ Página Web: <http://www.upla.cl/noticias/2018/04/24/37-internos-de-valparaiso-suenan-con-convertirse-en-profesionales/> [consultado el 11 noviembre 2018].