

# Informe contraste

Chile21

Mayo, 2023

- 1. La regulación del trabajo a 50 años del Golpe de Estado.**  
Pamela Martínez, directora del área de derechos laborales de Chile21. p.2.
- 2. La fragmentación política y el progresismo chileno.** Daniel Grimaldi, Doctor en estudios políticos, Director Ejecutivo de Chile 21. p.6.
- 3. Los errores de una política penitenciaria mal enfocada.**  
Jörg Stippel y Luis Vergara, colaboradores de Fundación Chile21. p.10.

# La regulación del trabajo a 50 años del Golpe de Estado

<sup>1</sup>Pamela Martínez, Directora del área de Derechos Laborales de Chile 21

A 50 años del golpe de Estado que inició la dictadura cívico-militar que cambió nuestras vidas, es importante hacer un balance en el ámbito del trabajo y especialmente respecto de los derechos de las personas trabajadoras.

Lo primero que se constata es el cambio del antiguo modelo normativo construido a partir de las leyes sociales de 1924 al plan laboral de 1979, diseñado por el ministro del trabajo de la época, José Piñera. Ahora bien, el modelo de relaciones laborales construido a partir de la promulgación de las leyes sociales y sistematizado en el primer Código del Trabajo de Chile del año 1931 tuvo a la ley como forma de regulación predominante por sobre la autonomía colectiva, no obstante, en el sistema existían mecanismos flexibles para abordar el conflicto colectivo, mediante el ejercicio del derecho a la negociación colectiva y la huelga.

En este sentido, el modelo de relaciones laborales antes del Golpe de Estado había evolucionado durante todo el período que la historiografía denomina “estado de compromiso”, es decir, la construcción de un modelo de Estado Social sin declararlo explícitamente. Al efecto la dictación de la Ley Sindicación Campesina (Ley N° 16.625), la ley que estableció las bases para el establecimiento de Comisiones Tripartitas (Ley N° 17.074), la Ley que reconoció la Central Única de Trabajadores (CUT) (N° 17.594), el Decreto con Fuerza de Ley sobre sindicación y negociación colectiva de trabajadores del cobre (N° 313) y finalmente la entrada en vigencia del Estatuto de Garantías Constitucionales del año 1970 por medio de la Ley N° 17.398, garantizó al máximo nivel el derecho de sindicación, el derecho a huelga y el derecho a la actividad sindical.

La tasa de sindicalización en ese tiempo llegó a 533.713 entre 1964 y 1970<sup>2</sup> lo que equivalía a un tercio de la fuerza de trabajo de la época, en el siglo XXI la población afiliada a un sindicato al año 2020 es de 1.242.550 según el anuario estadístico de la Dirección del Trabajo del año

---

<sup>1</sup> Pamela Martínez es Doctora en Derecho por la Universidad de Valencia, España y profesora del Departamento de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

<sup>2</sup> Aylwin, M. Bascuñán, C. Correa, S. Gazmuri, C. Serrano, S. Tagle, M., Chile en el siglo XX, Planeta, 3ª edición, Santiago, Chile, 1990, p. 220.

2020, lo que equivale a un 22% de la fuerza de trabajo se encuentra afiliada a algún tipo de sindicato. De las cifras se puede inferir que si bien al retorno a la democracia la tasa ha subido respecto de las cifras de la dictadura (11%)<sup>3</sup> no se ha vuelto a repetir los niveles de sindicalización anteriores al quiebre democrático.

Lo anterior ha tenido consecuencias, sobre las personas trabajadoras en Chile, ya que, han perdido derechos que gozaban hasta el año 1973, por ejemplo en el ámbito individual había limitaciones al despido colectivo que se introdujo con la Ley 7747, señalaba que en el caso de despidos colectivos que afectaren a más de diez obreros, solo precedía su despido previa autorización de los ministerios de Economía y de Trabajo, además se debía informar a la Inspección Local del Trabajo con treinta días de anticipación a lo menos de dicha acción. Esta norma fue derogada en la Dictadura y los despidos masivos son generalizados y sin limitaciones. Un caso emblemático al efecto es el despido masivo de personas trabajadoras de la compañía Maersk Container Industry San Antonio (MCIS) el año 2018, después de 3 años de operación en Chile, lo que significó el despido de 1209 personas de un día para otro.

Por su parte el plan laboral planteó un cambio radical y refundacional a ese modelo de relaciones laborales, este plan además se enlaza con el proceso que se denominó como “modernizaciones”, y que afectó además del área laboral, la de educación, salud, y el sistema previsional, entre otros<sup>4</sup>.

La consecuencia de dicha transformación significó la atomización y pérdida de poder del sindicato y su intervención, sumado a la persecución política de sus dirigencias. En el ámbito de las relaciones individuales, se flexibilizaron las normas y se eliminaron mecanismos de protección como, por ejemplo, la autorización administrativa respecto de despidos colectivos y la protección contra el despido, estableciéndose el libre despido o despido sin causa como norma general.

Ahora relacionado con el acceso a una justicia laboral especializada, cabe señalar que los tribunales laborales fueron intervenidos, creándose tribunales especiales para el conocimiento de las reclamaciones interpuestas por trabajadores, por DL 32 del 21 de septiembre de 1973, siendo esta la única intervención directa y normativa al poder judicial por parte de la dictadura. Por otra parte, fueron eliminados los tribunales laborales especializados y las cortes del trabajo de Santiago, Valparaíso y Concepción, por el DL 3648 de 1981, esta situación no ha sido remediada del todo, por cuanto, aún no cuenta el país con cortes especializadas en la

---

<sup>3</sup> Drake, P. W. (2003). El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación. Revista de ciencia política (Santiago), 23(2), 148-158. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2003000200007>

<sup>4</sup> Rojas Miño, I., “Las Reformas Laborales al Modelo Normativo de Negociación Colectiva del Plan Laboral”, *Ius et Praxis*, año 13 N° 2, Talca, Chile, 2007, p. 201.

materia y la judicatura especializada se ha repuesto parcialmente a partir de la ley 20022 de 2005 que creó juzgados laborales y el tribunales de cobranza laboral.

En cuanto a la desarticulación sindical, es importante relevar que mediante D.L. 12 del 24 de septiembre de 1973 se disolvió la CUT, el D.L. 198/1973 prohibió la elección de dirigentes en las organizaciones sindicales, prorrogando sus directivas por un tiempo prolongado y el D.L. 2346 declaró ilícitas a siete federaciones o confederaciones y los sindicatos afiliados a ellas. Por otro lado, el denominado Plan laboral planteó un alto nivel de intervención de las relaciones colectivas de trabajo, así como un alto grado de flexibilidad a nivel individual<sup>5</sup>. En el ámbito colectivo Las funciones del sindicato quedan restringidas a la reivindicación económica en el nivel de empresa, Prohibió la negociación colectiva en niveles superiores, creó un procedimiento estricto de negociación colectiva, no reconoció la huelga como derecho, sino como una etapa de la negociación colectiva reglada y dispuso de un plazo máximo para su ejercicio (60 días), por ejemplo.

Si bien con la vuelta a la democracia se realizaron diversas reformas a los aspectos más indecorosos del plan promulgándose una serie de normas legales con el fin de reconocer la existencia de centrales sindicales con la Ley N° 19.049 de 1991. Se efectuaron reformas a sindicatos y a la negociación colectiva por Ley N° 19.069 del año 1990 y la Ley N° 19.759 del año 2001. Se reforman aspectos del derecho colectivo en cuanto al derecho de sindicación, al reconocimiento a la autonomía sindical, a la tutela efectiva de la libertad sindical y se introducen modificaciones a la negociación colectiva. Por medio de la Ley N° 19.296 de 1994 se reconoció el derecho de asociación a los funcionarios públicos. Durante el año 2016 se promulga la Ley N° 20.940, que moderniza el sistema de relaciones laborales del año 2016.45 Con esta ley se reforman elementos del derecho colectivo, primero respecto del derecho de sindicación se aumenta el quórum para constituir sindicatos en empresas con menos de cincuenta trabajadores, se establece una cuota de género en los directorios de los sindicatos. Se modifican aspectos de la negociación colectiva y la huelga.

En el ámbito individual fue derogado el libre despido, se incluyó una causal económica como el despido por necesidades de la empresa, que según cifras de la Dirección del Trabajo (DT) totalizaron 412.396 en 2022, convirtiéndose dicha causal en una fórmula de flexibilización del despido. Siguiendo con el orden de ideas, se redujo de la jornada de 48 a 45 horas por la ley 19.759 del año 2001, se reconoció la ciudadanía en la empresa y los derechos fundamentales de las personas que trabajan. No obstante lo anterior, la esencia del modelo no cambió y se

---

<sup>5</sup> Para profundizar sobre esta tesis ver Rojas Miño, I. "El Derecho del Trabajo en Chile. Su formación histórica y el control de la autonomía colectiva" (Thomson Reuters 2016).

mantiene vigente en sus bases fundamentales hasta el día de hoy.

Por otro lado, la Constitución del año 80 no fue reformada en este aspecto, por cuanto, reconoce limitadamente los derechos de sindicación, al negarles explícitamente el rol sociopolítico del sindicato al impedir su actuación fuera del ámbito que estrictamente le señala la ley, disminuyendo de esa manera su autonomía colectiva. La negociación colectiva se reconoce solo a nivel de empresa y mantiene la huelga prohibida a una serie de sujetos por medio de la constitucionalización de una antigua norma proveniente de la "ley maldita" de 1948, promulgada en plena guerra fría, además de no reconocerla explícitamente.

En el siglo XXI y con las reformas planteadas en el año 2016 por medio de la ley 20.940, la ley de teletrabajo, la ley que regula el trabajo para plataformas digitales de servicios y la reciente aprobación de la ley de 40 horas (que, si bien rebaja la jornada laboral, entrega en la práctica el control de la misma al empleador) se ha profundizado en este esquema regulatorio, despositivizando el derecho del trabajo y desprotegiendo a la clase trabajadora.

El cambio constitucional que se ha planteado durante estos años, implica para el mundo del trabajo una oportunidad histórica, por cuanto, es posible retomar la senda democratizadora previa al Golpe de Estado, restaurando derechos laborales de los que disponían nuestros antecesores y de los cuales violentamente fueron y fuimos despojados de ellos.

En ese aspecto se advierten desafíos de cara al tiempo próximo, por un lado, democratizar las relaciones de trabajo, eso implica reconocer la autonomía colectiva y la posibilidad que grupos sociales (representantes de las empresas y sindicatos) puedan acordar normas que organicen los sectores productivos, se debería ampliar la judicatura laboral de base y la restauración de cortes del trabajo, sumado a un rol más eficaz de la administración laboral., todo lo anterior, teniendo como norte el rol protector del derecho del trabajo en estas relaciones de poder.

# La fragmentación política y el progresismo chileno

Daniel Grimaldi, Doctor en Estudios Políticos, Director Ejecutivo de Fundación Chile 21

Una vez más, el progresismo se encuentra frente al problema de la fragmentación. De los 20 partidos políticos presentes en el parlamento, hay alrededor de 14 agrupaciones que pertenecen al progresismo. Existen además según el SERVEL<sup>6</sup> 13 partidos en formación donde la mitad son claramente de filiación progresista. Si esos 13 logran constituirse y alcanzar el umbral mínimo para obtener un escaño en el Congreso, podríamos tener 33 partidos en teoría, pero tal cosa es muy poco probable que ocurra, por lo tanto, esos partidos en formación especulan con la desaparición de los ya constituidos o simplemente son esfuerzos infructuosos. La pregunta es por qué, en la época donde los partidos políticos están más desprestigiados, hay más intentos de constituir nuevos y la mayor parte perecen en el camino.

Maurice Duverger (1951), célebre politólogo francés, distinguió entre partidos de origen interno al sistema de partidos instituido y partidos de origen externo al mismo. Los primeros serían producto de fragmentaciones y recomposiciones de partidos que contienen fuertes disidencias internas por grupos de militantes o por líderes y, los segundos, son producto de movimientos políticos relativamente autónomos de los partidos existentes y más ligados a movimientos sociales y grupos de interés, que buscan una representación política formal en competencia con los partidos ya instituidos. Sería bueno tener claridad y precisión sobre cuántos partidos de los relativamente nuevos desde la época de la transición a la democracia y de aquellos que se encuentran en formación, corresponden a estos dos grupos. La naturaleza interna o externa de los partidos habla mucho de los móviles para emprender en política, pueden indicar presiones para transformaciones dentro del sistema de partidos o fuera de ellos.

En los partidos algunos partidos del Frente Amplio vemos su composición de origen externo, ligados a movimientos estudiantiles desde el 2011. Ahí encuentran

---

<sup>6</sup> Ver SERVEL: <https://www.servel.cl/partidos-politicos/partidos-en-formacion/>

principalmente sus bases sociales, aunque también recibieron adherentes que venían de partidos ya instaurados, principalmente de la Concertación. El Partido de la Gente es otro de origen externo al sistema de partidos pero que no tiene base social muy definida (por no decir inexistente) y está ligado a la Figura de Franco Parisi y ahora Pamela Jiles, emprendedores políticos personalistas. El PDG un caso raro en Chile, pero dado el escenario actual no podríamos descartar que surjan otros como éste. Otros partidos chilenos han sido producto de la fragmentación de formaciones políticas antiguas como el caso del PRO y el PRI como escisiones de parte del PS y de la DC y en la derecha, Republicanos, es el más claro ejemplo de esta dinámica al ser una fragmentación de la UDI y con adherentes de otros sectores de la derecha.

A la hora de pensar en la regularización del sistema de partidos es importante evaluar si vale más la pena facilitar la creación de partidos para que surjan variadas propuestas y que mejore la representación política y se renueve o, poner más exigencias a la formación de estos pero con un mayor control de ellos para velar por la democracia interna y una mejor selección de candidatos, junto con establecer mejores mecanismos de financiamiento. Nos inclinamos más por esta segunda opción que podría orientar a la creación de grandes conglomerados con corrientes internas que convivan en sana competencia por imponer sus propuestas particulares dentro de un repertorio de ideas comunes en el partido, por la vía democrática, evitando el caudillismo y el control de los territorios electorales como si fuesen feudos.

Ahora bien, pensando en el problema que tienen los sectores progresistas en torno a su fragmentación, veamos algunos puntos relevantes. Si le preguntamos a los ciudadanos incluso medianamente informados qué es lo que distingue a un partido de otro en este amplio sector, con suerte podrían identificar algunos dirigentes más mediáticos, pero difícilmente distinguirían proyectos políticos que justifiquen un partido distinto. Lo cierto es que la fragmentación es una característica históricamente más ligada a las izquierdas que a las derechas (Laclau, 2004). Tanto por la variedad y excentricidad de las corrientes ideológicas que la componen, como por su conexión estrecha con movimientos sociales y sindicatos de diverso orden, este sector político tiende a producir más divisiones, que son incoherentes con sus objetivos políticos de largo y de mediano plazo. Los progresistas compiten más entre sí que las derechas y mientras más persiste esa fragmentación, más poder pierden. Pero todo tiene un límite si se saben poner prioridades en política.

Simplificando un poco, podemos decir que las fuerzas progresistas en Chile, pertenecen a tres grandes grupos ideológicos distintos, el socialismo comunista, el socialismo democrático y el socialcristianismo. El ecologismo, que debiéramos considerar una cuarta vertiente del progresismo, no termina de consolidarse como una fuerza social poderosa y a pesar de tener el contexto más favorable para llegar a los electores, se diluye en las demás corrientes. Asimismo, en Chile no tenemos proyectos importantes de izquierda de tipo nacionalista ni indigenista que han sido tan relevantes en otros países de América Latina. Sin embargo, las divisiones del progresismo son más superficiales de lo que imaginamos y no tienen tanta relación con sus propuestas políticas sino en otros factores menos relevantes para los momentos críticos como los actuales.

A pesar que el socialismo comunista chileno, tiene una base ideológica y un programa máximo de naturaleza distinta los demás sectores del progresismo, sus propuestas de políticas públicas en materia de seguridad social e incluso producción minera, se parecen más a países de regímenes de bienestar socialdemócratas. No es tan compleja una alianza estratégica con los comunistas en estas materias como en el gobierno de M. Bachelet II. Por otra parte, la idea de socialismo democrático al igual que la "renovación socialista" de antaño va más allá del PPD y el PS, hay que pensar el socialismo democrático más allá de un cartel que acomoda a un grupo de fuerzas políticas para hacer un subgrupo ¿o acaso los partidos del Frente Amplio no adhieren a una visión democrática liberal del socialismo?, me parece que su distinción de los partidos que hoy se autodenominan del socialismo democrático es más bien de tipo generacional y cultural, diferencias fundamentales en la visión de país, no hay, es cosa de comprar sus declaraciones de principios. Por su parte, el socialcristianismo representado en la DC, tiene sus bases más fuertes en las ideas de Frei Montalva y Radomiro Tomic, estas líneas políticas sólo tienen sentido histórico en una alianza con el progresismo y que en su momento fue la más exitosa de la historia de Chile. Pensar en un camino propio o con sectores conservadores no parece muy razonable; la DC chilena, no es la DC alemana.

Mientras los progresistas siguen en divisiones por aspectos menores y por no saber priorizar las luchas políticas, la derecha suma fuerzas y está a punto de consagrar nuevamente una constitución. Es de esperar que exista un reordenamiento de los partidos del socialismo democrático para una nueva convergencia, pero ello implica

evaluar la posición del PS respecto a una nueva formación de partidos y la relación con el Frente Amplio. Por ahí se habla de una posible federación, pero parece una excentricidad para el sistema chileno que no tiene aspecto de prosperar. Si antes tuvimos tendencias fragmentarias, es posible que en el actual contexto veamos más iniciativas que tiendan a reagrupar a las fuerzas políticas tanto de izquierda como de derecha. Estamos llegando a las batallas decisivas por un modelo político y es de esperar que las fuerzas políticas, sobre todo el progresismo tomo conciencia que es necesaria la unidad.

### Referencias:

- Duverger, M. (1951), *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin.
- Laclau, E. (2005), *La razón populista*, México, Fondo de Cultura Económica.

# Los errores de una política penitenciaria mal enfocada

Jörg Stippel y Luis Vergara, colaboradores de Fundación Chile 21

La reforma penitenciaria impulsada por el Ministerio de Justicia está centrada en la construcción de nueva infraestructura carcelaria.<sup>7</sup> El gobierno ha adquirido el convencimiento de que la única solución para los graves problemas de violencia interna, hacinamiento y nuevas formas de criminalidad, que evidencia el sistema penitenciario chileno, es ampliar la cantidad de plazas disponibles y hacer más severo el régimen interno para cierta población mediante módulos “especiales”. Lo cierto es que la solución propuesta desatiende el hecho constatado históricamente de que cada nueva cárcel que entra en operación se colapsa en breve tiempo reapareciendo el problema inicial, que la verdad nunca fue abordado sino solo pospuesto. Así ocurrió con los penales del programa de cárceles concesionadas que en el intento de hacer frente a estos fenómenos fueron objeto de un “Programa de Densificación”, incrementan sus plazas “por razones de interés público” (D. S. MOP N° 272, de 2013 y D. S. MOP 271 de 2014) el resultado hoy es desastroso. Basta ver los problemas que presenta el Centro de Detención Preventiva de Santiago 1 para advertir su magnitud. En este penal la Administración ha perdido poco a poco el control, al punto de ser incapaz de gestionar a discreción el proceso de clasificación interna en algunos espacios de la cárcel. La aceptación o rechazo de quien ingresa en calidad de primerizo a los Módulos del tercer pasillo 33, 34, 35, 36 y 37, corre por cuenta de los internos que habitan allí. Al ser rechazados les pegan para expulsarlos de “su territorio”. Como paliativo se ha utilizado el Módulo 88, que en la práctica ha dejado ser exclusivamente para internos en tránsito. En este espacio cohabitan personas por largo tiempo en condiciones de hacinamiento que obliga la convivencia de personas primerizas con otras de alto compromiso delictual, incluso con personas asiladas para su resguardo y algunos afectados por trastornos mentales.

---

<sup>7</sup>Así podemos interpretar las últimas intervenciones del Ministro de Justicia y Derechos Humanos en Fundación Chile21. Véase el discurso aquí: <https://chile21.cl/ministro-de-justicia-encabezo-conversatorio-sobre-carceles-en-chile21/>

La política pública propuesta no se hace cargo de las necesidades urgentes de gestión de los centros penales ni de los problemas que hoy están asociados a ella. Nada se dice de un plan que permita gestionar el riesgo de corrupción, que avanza a pasos agigantados, ni contiene programas especializados para hacer frente a la violencia carcelaria que permitan enfrentar las nuevas formas de criminalidad emergentes, tales como la tortura, la extorción y el secuestro. Ni menos se advierten estrategias de prevención y persecución de delitos intracarcelarios que tornen más eficaces las investigaciones penales de delitos internos. Por el contrario, en los anuncios solo se divisa una visión reduccionista del problema obviando que se trata de un problema complejo que requiere una mirada amplia y de mayor alcance donde necesariamente se considere la modernización de la gestión y consecuentemente la reestructuración del operador penitenciario.

Mientras no se aborde el problema estructural que tiene Gendarmería de Chile, la iniciativa gubernamental no va a cambiar nada. Particularmente no va a aportar a la lucha contra el crimen organizado; tampoco va a mejorar las posibilidades de reinserción social de las personas que egresan del sistema carcelario. Constatamos que la política penitenciaria impulsada por todos los gobiernos desde la vuelta a la democracia tiene un error de enfoque. Ese error condiciona la falta de control en el sistema carcelario y provoca espacio para la irrupción de fenómenos como la ausencia de control interno, la corrupción y la violencia. De esa forma repercute en los derechos humanos tanto del personal como de las personas privadas de libertad y de terceros que se relacionan con el sistema. A continuación, vamos a concentrarnos en dos aspectos principales:

- 1.El enfoque de diseño de la institucionalidad penitenciaria no debería ser el de un servicio asociado a funciones de seguridad pública, sino de un servicio social de gran importancia.

2. La formación del personal penitenciario debería reposar en otras habilidades que las que entrega la estructura castrense. Esta repercute de manera negativa en la gestión de los centros penales y en la vigencia de los derechos humanos y las posibilidades de resocialización que ser promovidas para las personas privadas de libertad, constituyéndose en un factor causante de corrupción.

## El servicio penitenciario como servicio social de gran importancia

Trabajar en las cárceles es una labor compleja y requiere múltiples atributos y habilidades. La normativa internacional entrega lineamientos claros en cuanto a las cualidades que debería poseer el personal y la orientación que debería tener el servicio penitenciario en sí.

Las Reglas Mandela consagran como deber de la administración penitenciaria el de esforzarse:

*“constantemente por despertar y mantener, en el espíritu del personal y en la opinión pública, la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia” (Reglas Mandela, Regla 74.2).*

A nivel regional los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas resaltan la necesidad de que

*“el personal de los lugares de privación de libertad recibirá instrucción inicial y capacitación periódica especializada, con énfasis en el carácter social de la función.” (Principio XX., párr. 7).*

A su vez estipulan como regla general, la prohibición de que

*“miembros de la Policía o de las Fuerzas Armadas ejerzan funciones de custodia directa en los establecimientos de las personas privadas de libertad” (Principio XX., párr. 3).<sup>8</sup>*

En este sentido, Roger Mathews, desde una perspectiva comparada reconoce que el trabajo “de gendarme de prisiones no resulta fácil ni envidiable”, pues en muchas ocasiones tiene un carácter estresante y peligroso, en especial, en prisiones hacinadas y con pocos recursos, razón por la cual indica que se deben contratar funcionarios “altamente cualificados” que deben ser entrenados en un proceso prioritario para la política penitenciaria.<sup>9</sup> Para este autor, el carácter de la labor penitenciaria se diferencia de los cánones militares y, advierte como un error de los sistemas permitir la proliferación de estas dinámicas, pues alientan el desequilibrio entre los roles esperados

---

<sup>8</sup> Véanse Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/basicos/principiosppl.asp>

<sup>9</sup>MATTHEWS, Roger (2011) “Una propuesta realista de reforma para las prisiones de Latinoamérica”. Revista Política Criminal, Vol. 6, N° 12, pp. 296-338.

del personal, dando preeminencia a las funciones de seguridad por sobre las acciones que promueven la reinserción social de los presos.<sup>10</sup>

En Chile el carácter militarizado de la estructura y cultura organizacional de Gendarmería de Chile es un problema que afecta el cumplimiento de los objetivos de la institución penitenciaria, toda vez que se propicia la preeminencia de la seguridad y vigilancia por sobre los objetivos de atención y de reinserción social a que se encuentra obligada. El carácter militar que irradia las dinámicas del personal en sus actividades concretas, dentro de los centros penales, lejos de ser una ventaja se alza como un obstáculo que impide el trabajo técnico con las personas privadas de libertad y potencia una visión errada basada en posiciones antagónicas.<sup>11</sup>

El desenfoco de la política pública no se ha hecho cargo de este aspecto y ha dejado proliferar una cultura organizacional sin control estricto permitiendo la irrupción de prácticas que desvirtúan la naturaleza del Servicio Penitenciario de forma incoherente y a sistémicas con la estructura institucional.

Un ejemplo palmario de ello es la irrupción del personal de Gendarmería de Chile en labores de investigación criminal por delitos cometidos al interior de los centros penales. Se ha constatado<sup>12</sup> que en muchas ocasiones y como parte de la política de persecución penal, los funcionarios penitenciarios en Chile se han convertido en otra policía. Vemos que los fiscales a través del tiempo han entregado casi todos los aspectos más sensibles de la dirección investigativa al personal del operador penitenciario. Cuestión incomprensible pues si se prohíbe que funcionarios policiales ejerzan como personal penitenciario, difícilmente se puede convertir a funcionarios penitenciarios en otra policía. En algunas causas se delegó totalmente la dirección de la investigación en funcionarios penitenciarios, resultando de ello la ilicitud de la prueba por haber sido obtenida con infracción a las garantías constitucionales<sup>13</sup>.

Parte de los directivos institucionales penitenciaria ve con buenos ojos que esto ocurra.

<sup>11</sup> Véase las conclusiones VERGARA, L (2023), "Aproximación al fenómeno de la militarización en la cultura organizacional de Gendarmería de Chile" p. 273. En STIPPEL, J y MEDINA, P. (2023) "La no ciudadanía: sobre la exclusión legal y real de las personas en el sistema carcelario chileno". Libro, Tirant Lo Blanch.

<sup>12</sup> Véase Stippel, J. y Medina González, P. (2022) Discriminación en la persecución penal. Acerca de las diferencias entre delitos intracarcelarios y delitos cometidos fuera de prisión. Rev. Bras. de Direito Processual Penal, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 1607-1656, set.-dez. 2022))

<sup>13</sup> Véase Sentencia en Juicio Oral bajo procedimiento simplificado dictada el 31 de mayo de 2014. RIT N° 1722-2013. RUC N° 1301151737-9, Juzgado de Garantía de Añud

Esto trajo como contrapartida la auto asignación de tareas específicas de investigación criminal por parte de Gendarmería de Chile. En virtud de esta concepción se crearon dentro de Gendarmería un “Departamento de Investigación Criminal”, un “Departamento de Investigaciones Penitenciarias” y una “Sección de Investigación de casos Especiales”.

En la actualidad esta idea se ha impuesto y ha sido recogida por el legislador nacional, alterando el orden sistémico de competencias, mediante la dictación de la Ley 21.555 de 10 de abril de 2023, en que se modifica el inciso final del art 79 del CPP.<sup>14</sup>

Conviene recordar que, contrario a la normativa y práctica que existe a nivel nacional, la normativa internacional para casos de tortura y malos tratos, y para la investigación de muertes bajo custodia del Estado en contextos carcelarios, prohíbe expresamente que sean los mismos funcionarios de las instituciones involucradas los que se inmiscuyan en las investigaciones. Aboga por la imparcialidad y la independencia de quién investiga.<sup>15</sup>

De tal suerte que la modificación legal generada conforme la ley 21.555 de 10 de abril de 2023, pugna con la normativa internacional y significa un retroceso en el cumplimiento de las obligaciones suscritas por Chile con la comunidad internacional. No sacamos mucho con tipificar el delito de tortura y de tratos crueles inhumanos y

---

<sup>14</sup> Actualmente dispone que:

*“Sin perjuicio de lo previsto en los incisos anteriores, tratándose de investigaciones en las que apareciere necesario el carácter auxiliar de Gendarmería de Chile para la realización de diligencias de investigación en el interior de establecimientos penales, el Ministerio Público también podrá impartirle instrucciones. En estos casos Gendarmería de Chile deberá actuar de conformidad con lo dispuesto en este Código” (Inciso final art. 79 CPP).*

<sup>15</sup> En este sentido el Protocolo de Minnesota; el Protocolo de Estambul y las Reglas Nelson Mandela estipulan que:

- ⑩ *“Cuando un agente del Estado ha causado la muerte a una persona reclusa, o cuando la persona ha muerto mientras estaba privada de libertad, ello deberá ser comunicado, sin dilación, a una autoridad judicial u otra autoridad competente que sea independiente de la autoridad responsable de la reclusión y esté facultada para llevar a cabo investigaciones expeditas, imparciales y efectivas de las circunstancias y causas de tal muerte. Esta responsabilidad se hace extensiva a los casos de las personas reclusas en prisiones o en otros centros de detención (oficiales o de otro tipo) y de las personas que se hallen en cualquier instalación en la que el Estado ejerza un estricto control sobre sus vidas. Debido al control ejercido por el Estado sobre las personas privadas de libertad, existe una presunción general de la responsabilidad del Estado en tales casos” (Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), párr. 17, p. 6)*
- ⑩ *“Los Estados velarán por que se investiguen con prontitud y eficacia las quejas o denuncias de torturas o malos tratos. Incluso cuando no exista denuncia expresa, deber iniciarse una investigación si existen otros indicios de eventuales torturas o malos tratos. Los investigadores, que serán independientes de los presuntos autores y del organismo al que éstos pertenezcan, serán competentes e imparciales” (Protocolo de Estambul, párr. 79, p 48)*
- ⑩ *“Sin menoscabo de que se inicie una investigación interna, el director del establecimiento penitenciario comunicará sin dilación todo fallecimiento, desaparición o lesión grave de un recluso a una autoridad judicial u otra autoridad competente que sea independiente de la administración del establecimiento penitenciario y esté facultada para llevar a cabo investigaciones expeditas, imparciales y efectivas de las circunstancias y causas de ese tipo de casos. La administración del establecimiento penitenciario cooperará plenamente con esa autoridad y garantizará la preservación de todas las pruebas.” (Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). Regla 71)*

degradantes bajo la ley 20.968 de 2016 si luego no establecemos estándares mínimos para la investigación de estos delitos.

Es importante repensar toda la estructura institucional de Gendarmería de Chile para que coincida con la orientación general que se debe tratar de un **servicio social** de gran importancia. **No es un servicio policial de gran importancia**, o no lo debería ser ni siquiera en delitos cometidos al interior de la cárcel. Cambiar de enfoque implica superar, entre otros, la estructura castrense y clasista del operador penitenciario.

### **Una formación que coincida con el enfoque de ser servicio social de gran importancia**

En cuanto los atributos y habilidades del personal penitenciario, las Reglas Mandela estipulan que de su *“integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional”* depende *“la buena dirección de los establecimientos penitenciarios”* (Reglas Mandela Regla 74.1). De eso emana el énfasis en las habilidades de comunicación interpersonal incluyendo la capacidad de construir relaciones positivas, de apaciguar tensiones y de tratar situaciones difíciles<sup>16</sup>

### **Un comentario a esa normativa explica que:**

*“Al relacionarse con reclusos, el personal debe en primer lugar tratarlos como seres humanos al que se le debe tratar de igual a igual. .... A los presos y al personal les debe quedar claro que la cooperación dará mejor resultado para ambos grupos y para todo el establecimiento penal. ... El personal debe estar consciente de que la forma cómo tratan a los presos tiene un efecto considerable en la forma como funcionan sus colegas y en cómo los reclusos y el personal se tratan entre ellos. Una relación positiva enfatiza las mejores cualidades de una persona y reprime su lado malo. Esta función de modelo influye directamente las relaciones de trabajo y la atmósfera dentro del establecimiento llevando adelante además, el objetivo de rehabilitación de la prisión”.*<sup>17</sup>

Difícilmente podemos argumentar que la labor desempeñada por los funcionarios de

---

<sup>16</sup> Véase Asociación para la Prevención de la Tortura. <https://www.apr.ch/es/resources/detention-focus-database/personnel/reclutamiento>

<sup>17</sup> Véase Manual de Buena Práctica Penitenciaria. Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/05/man-2001-making-standards-work-es.pdf> Punto 18, p. 151.

Gendarmería de Chile cumple actualmente con esa función de ser modelo. No vamos a profundizar en los múltiples casos de denuncias de tortura y maltrato. Están documentadas en otros informes.<sup>18</sup> Nuestro análisis parte desde la función que debería cumplir y de la estructura con la que cuenta a tal efecto la institución penitenciaria. Específicamente el carácter castrense de la cultura institucional contraviene la idea de que se pueda generar una igualdad y cooperación positiva en el trato.

Es imperioso rediseñar el proceso formativo, supeditándolo de forma estricta al desarrollo planificado de competencias idóneas para la labor penitenciaria en un Estado democrático, respetuoso de la ley y de los derechos fundamentales de los reclusos. Estas capacidades deben tener la fuerza suficiente para movilizar todo el conjunto de saberes cognitivos (saber), procedimentales (saber hacer) y actitudinales (saber ser) que las actividades de ejecución de la pena demanden. El Ministerio de Justicia está en un momento crucial para liderar esta adecuación, pues con la modificación introducida a la Ley de Educación Superior en el año 2018,<sup>19</sup> la Escuela de formación de Gendarmería de Chile se encuentra en un proceso de acreditación en curso. Para lograr este propósito es imperioso que se utilicen instrumentos idóneos que permitan escrutar la realidad y levantar de forma objetiva las verdaderas necesidades formativas que, con proyección de futuro, confluyan en el perfil de egreso.

Hacerse cargo de la cultura organizacional del servicio penitenciario en Chile, es una obligación que no puede esperar para la política pública dado que es la forma más idónea para incidir con visión de futuro en la formación de los valores y principios que condicionan la visión y la misión del servicio penitenciario.

A pesar de todas las reformas, la cultura institucional y la formación de los funcionarios penitenciarios en Chile, aún no reflejan los valores y habilidades que a nivel internacional se perciben como esenciales de una institución que cumple un rol social de gran importancia. Impulsar una discusión acerca de la estructura de Gendarmería de Chile, cambiando hasta el propio nombre de la institución para que refleje mejor su finalidad, es una tarea pendiente. Ni 10 cárceles nuevas o todas las antiguas van a funcionar de manera respetuosa de los derechos humanos, si no se

---

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, el Reporte General del INDH disponible aquí: <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/04/Reporte-INDH-19-de-marzo-de-2020.pdf...>

<sup>19</sup> Artículo 119. Ley N° 21.091 de 2018.

comienza la discusión acerca de una reforma de la institucionalidad a cargo de toda su gestión. El crimen organizado en cambió, va a estar feliz si mantenemos la estructura actual: la conoce y la sabe manejar.