

# ¿Reconfiguración o continuidad disfuncional? El Plan Maestro penitenciario del gobierno de Boric bajo el prisma del equilibrio interrumpido

**Paula Pavez**

Universidad San Sebastián,  
Facultad de Educación  
paula.pavez@uss.cl  
<https://orcid.org/0000-0001-7829-8490>

**Natalia Möller Pardo**

Investigadora independiente  
<https://orcid.org/0000-0003-2545-575X>

**Miguel A. Cornejo Rallo**

Investigador independiente  
profesor.cornejo@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-4132-9198>

**Rodolfo Poblete Campos**

Investigador independiente  
rodolfo.poblete.c@gmail.com  
<https://orcid.org/0009-0009-4858-9583>

## Resumen

La infraestructura carcelaria constituye un grave problema de política pública dada la sobre población y el hacinamiento que enfrentan las cárceles a nivel mundial y Chile no es la excepción. Durante el gobierno del Presidente Gabriel Boric (2022-2026), la población penal aumentó de forma acelerada, generando a junio de 2025 una brecha del 42,5 % entre plazas disponibles y población privada de libertad. Para enfrentar esta situación, se formuló y aprobó en 2025 un Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria, que orienta la planificación y ejecución de proyectos carcelarios con un horizonte de 12 años. El plan integra esfuerzos legislativos y presupuestarios, retoma iniciativas de gobiernos anteriores y confirma la continuidad de las cárceles concesionadas, incorporando mejoras en seguridad, reinserción y habitabilidad. Este momento puede interpretarse como una ruptura del patrón estable de las políticas públicas, como lo plantea la Teoría del Equilibrio Interrumpido. Sin embargo, como se abordará en esta

investigación, las 12.000 plazas proyectadas al 2030 no serán suficientes para cerrar la brecha actual. Por ello, se plantea que la ejecución del plan debe fortalecerse, con el fin de mantener un compromiso sostenido con la reinserción social y el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

**Palabras clave:** Infraestructura carcelaria, hacinamiento, plan maestro, cárceles concesionadas, Teoría del Equilibrio Interrumpido.



Fecha recepción: 21-07-2025

Fecha aceptación: 26-11-2025

#### Declaración de autorías

**Paula Pavez:** Conceptualización, curación de datos, análisis formal, adquisición de fondos, investigación, metodología, administración del proyecto, recursos, software, supervisión, validación, visualización, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

**Miguel A. Cornejo Rallo:** Análisis formal, adquisición de fondos, investigación, metodología, administración del proyecto, recursos, software, supervisión, validación, visualización, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

**Natalia Möller Pardo:** Curación de datos, análisis formal, adquisición de fondos, investigación, metodología, administración del proyecto, recursos, supervisión, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

**Rodolfo Poblete Campos:** Análisis formal, investigación, metodología, redacción de borrador original.

#### Cómo citar este artículo

Pavez, P., Cornejo Rallo, M.A., Möller Pardo, N. y Poblete Campos, R. (2025). ¿Reconfiguración o continuidad disfuncional? El Plan Maestro penitenciario del gobierno de Boric bajo el prisma del equilibrio interrumpido. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 254-285. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.79911>

## **Reconfiguration or Dysfunctional Continuity? Boric's Prison Master Plan under the Punctuated Equilibrium Lens**

### **Abstract**

Prison infrastructure constitutes a serious public policy problem given the overpopulation and overcrowding faced by prisons worldwide, and Chile is no exception. During the administration of President Gabriel Boric (2022-2026), the prison population increased rapidly, generating a 42.5% gap between available spaces and incarcerated population by June 2025. To address this situation, a Master Plan for Prison Infrastructure was formulated and approved in 2025, guiding the planning and execution of prison projects over a 12-year horizon. The plan integrates legislative and budgetary efforts, incorporated initiatives from previous administrations, and confirms the continuation of public-private partnership prisons, including improvements in security, reintegration, and habitability. This moment can be understood as a disruption of the political-institutional equilibrium that characterizes public policies in stable contexts, as proposed by the Punctuated Equilibrium Theory. However, as this research will discuss, the 12,000 places projected for 2030 will not be enough to close the current gap. Therefore, it is argued that the plan's implementation must be strengthened to maintain a sustained commitment to social reintegration and respect for the human rights of incarcerated individuals.

**Keywords:** Prisons infrastructure, overcrowding, master plan, public-private partnership, Punctuated Equilibrium Theory.

## **Teoría del Equilibrio Interrumpido, Políticas Públicas e Infraestructura Penitenciaria en Chile**

El crimen y la violencia en América Latina y el Caribe (ALC) generan costos significativos, y la inversión en investigación sobre la efectividad de las políticas contra la delincuencia es escasa (Di Tella et al., 2010). La región, concentra el 33% de los homicidios globales (Jaitman et al., 2015) y el aumento de la violencia ha llevado a un endurecimiento punitivo y a un incremento en el gasto público en policía y sistemas penitenciarios, que representa más del 5% del gasto público en ALC (Cedillo y Villa, 2023).

Aunque Chile tiene una tasa de homicidios de 3.5 a 4 por 100,000 habitantes, la percepción de inseguridad es más alta que las estadísticas de victimización (Universidad de Chile, 2025). En el año 2021, el 32,7% de los hogares fueron víctimas de robos, cifra que se mantuvo en 2022 (Fundación Paz Ciudadana, 2022), el 90% de la población califica la violencia en el país como alta o extrema (Criteria, 2023).

Actualmente, el hacinamiento en cárceles alcanza el 40% (Gendarmería de Chile [GENCHI], 2025), y la irrupción del crimen organizado, incluyendo bandas de extranjeros (Fiscalía Nacional, 2025), ha captado la atención de medios y opinión pública. Estas condiciones subrayan la necesidad de considerar el cambio en la política penitenciaria como un fenómeno exponencial y no incremental (Baumgartner et al., 2014).

La creciente población privada de libertad (PPL), con una brecha del 42,5% entre plazas disponibles y demanda efectiva, convirtió la infraestructura penitenciaria en una prioridad nacional. En respuesta, el gobierno del Presidente Gabriel Boric (2022-2025), implementó el Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria (PM), que reconoce los esfuerzos de gobiernos anteriores, asegura financiamiento acorde

a necesidades, y aborda la continuidad de las cárceles concesionadas como opción válida de política pública.

Este artículo se centra en el PM y su relación con las dimensiones de la Teoría del Equilibrio Interrumpido (TEI), que sugiere que la formulación de políticas públicas está marcada por largos períodos de cambios incrementales interrumpidos por cambios significativos o crisis (Baumgartner y Jones, 1993; True et al., 2010; Viñas et al., 2018). Se aplica un enfoque cualitativo mediante análisis documental (Bowen, 2009), para entender cómo el PM, emerge como una “interrupción” al status quo en la política penitenciaria.

### **La Teoría del Equilibrio Interrumpido**

La literatura sobre políticas públicas, ha propuesto diversas tipologías para comprender sus dinámicas y alcances (Cruz-Rubio, 2012). En este marco, TEI se ha consolidado como uno de los enfoques analíticos contemporáneos más relevantes para explicar transformaciones abruptas en las agendas gubernamentales (Viñas et al., 2018). Esta teoría se centra en identificar y anticipar momentos críticos en la toma de decisiones políticas, articulando tanto factores endógenos como exógenos en su análisis (Hernández et al., 2021).

La TEI, entiende el cambio en las políticas públicas como un proceso predominantemente estable, en que ciertos factores externos pueden alterar esa estabilidad y generar transformaciones significativas (Baumgartner y Jones, 1993; Cruz-Rubio, 2012; Viñas, et al., 2018). Esta teoría parte del supuesto de que diversos problemas compiten por espacio en la agenda política, promovidos por grupos de interés, la academia o actores institucionales (True et al., 2010).

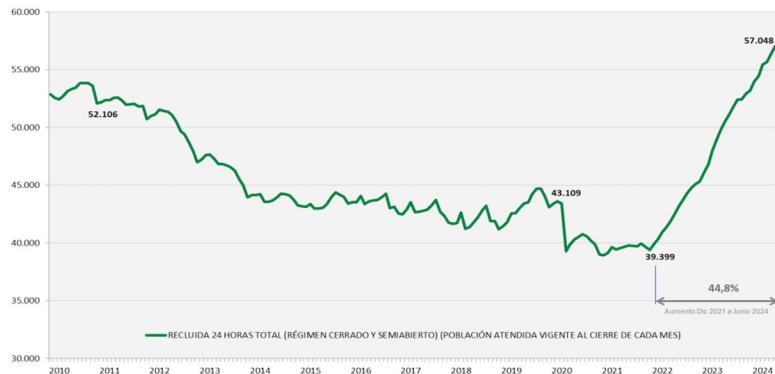
En contextos ordinarios, las políticas se abordan de manera paralela, manteniendo un statu quo reflejado en cambios incrementales, especialmente evidentes en los presupuestos públicos (Cornejo Rallo, 2022). Sin embargo, cuando algunos problemas requieren tratamiento

secuencial, concentran la atención institucional y mediática, lo que favorece la ocurrencia de transformaciones más sustantivas (True et al., 2010). Según Viñas et al. (2018) estas transformaciones redefinen el problema, por la aparición de nuevas dimensiones, una mayor cobertura mediática o la incorporación de nuevos actores. Asimismo, la TEI distingue entre retroalimentación negativa, que mantiene el statu quo, y retroalimentación positiva, que impulsa el cambio. Esta última puede abrir “ventanas de oportunidad” al generar presión mediática o social, permitiendo que ciertos temas accedan a la agenda pública (Kingdon, 2014).

En Chile, un caso notable de retroalimentación positiva, que representó una de las crisis más grandes la historia penitenciaria, fue el incendio de la cárcel de Iquique en 2001, que dejó 26 muertos y llevó al gobierno de entonces a implementar el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. Así también, y casi una década después, desastres como el terremoto de 2010, que dejó 14 cárceles inutilizables, y el incendio de la Cárcel San Miguel, que causó 81 muertes, dejó a la vista la fragilidad y deficiencias del sistema penitenciario (Fernández Neira y García Fregoso, 2015).

La TEI, también permite explicar que no sólo los hechos catastróficos gatillan cambios, sino también procesos acumulativos. Por ejemplo, tras la pandemia del COVID-19 y los cambios en la legislación penal que restringen los beneficios carcelarios, la población penal en Chile creció abruptamente (Figura 1).

Figura 1. Población penal en Chile de 2010-2024



Fuente: Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales UC (Clapes UC, 2024).

#### Expansión Carcelaria y Decisiones Estratégicas en Política Pública

Durante la última década, la población carcelaria mundial ha crecido de manera sin precedentes, alcanzando los 11,5 millones de personas privadas de libertad (PPL) (Penal Reform International, 2024).

Por ello, los Gobiernos en el corto plazo, han optado por redistribuir a las PPL o mejorar el uso del espacio penitenciario existente (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2014). A largo plazo, la construcción de nuevos recintos exige el diseño de un PM que oriente la política y estrategia de edificación, incluyendo criterios de localización, presupuestos y estándares mínimos (UNODC, 2014).

En el caso chileno, la mayoría de los proyectos penitenciarios vigentes fueron incluidos en el Plan Nacional de Infraestructura 2019-2022, promovido bajo el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019). Sin embargo, la pandemia del COVID-19 impidió asignar recursos a otras propuestas. La Tabla 1 evidencia la continuidad de estos proyectos entre las administraciones de los Pdtes. Piñera y Boric.

**Tabla 1. Planes de Infraestructura Penitenciaria en los gobiernos de Sebastián Piñera y Gabriel Boric**

Plan Nacional de Infraestructura Presidente Piñera (2018 – 2022)	Plan de Infraestructura Penitenciaria Presidente Boric (2022 – 2026)
Densificación y optimización del CCP Antofagasta	Densificación del CCP Antofagasta
Ampliación del área de concesión del CCP Biobío al CCP Concepción (El Manzano)	Ampliación del CCP Antofagasta
Ampliación del CCP Antofagasta	Ampliación del CCP Antofagasta
Ampliación del CP Alto Hospicio	Ampliación del CP Alto Hospicio
	Ampliación del CP La Serena
Ampliación del CP Rancagua	Ampliación del CP Rancagua
Nuevo CP Copiapó	Nuevo CP Copiapó
Nuevo CP Calama	Nuevo CP Calama
Habilitación y operación CP Talca	Habilitación y operación CP Talca
Construcción y operación de cárcel en la Región del Ñuble	
Construcción y operación de cárcel en la Región de Valparaíso	
Construcción y operación de cárcel en la Región Metropolitana de Santiago	Construcción y operación de cárcel en la Región Metropolitana de Santiago

*Fuente:* Elaboración propia.

Para dar viabilidad al Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria (PM), entre 2023 y 2024, se impulsaron dos iniciativas legislativas claves. La Ley N.º 21.636, aprobada en siete meses y estableció normas especiales para facilitar la construcción o modificación de establecimientos penitenciarios, descongelando planes reguladores para enfrentar el hacinamiento. Asimismo, el Boletín 17312-07 propuso reducir trámites y plazos para levantar nuevos recintos, que normalmente podrían tardar hasta una década (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 2025).

Paralelamente, el proceso constituyente de 2022 reabrió el debate sobre el modelo de cárceles concesionadas, que ha sido objeto de críticas en torno a la calidad del servicio y la reinserción (Arriagada,

2012, 2013; Norambuena-Conejeros, 2024; Sanhueza y Pérez, 2017). Un informe del Ministerio Secretaría de la Presidencia (SEGPRES) alertó que la eventual prohibición de la ejecución de penas por privados no estaba claramente definida, lo que podría afectar la continuidad de servicios concesionados (SEGPRES, 2022). En la actualidad, ocho cárceles concesionadas representan el 41,5% del sistema penitenciario, y el rechazo del texto constitucional en 2022 dejó sin efecto una eventual reforma estructural (SEGPRES, 2022).

A modo de ejemplo para reflejar el debate sobre las cárceles concesionadas, el contrato de concesión que abarca los penales de Alto Hospicio, La Serena y Rancagua finalizará el 4 de enero de 2026. Esto obligó a anticipar decisiones técnicas sobre su continuidad. En este marco, a petición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Dirección de Presupuestos (DIPRES, 2024) incorporó el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria en su sistema de evaluación de políticas públicas. Esto se concretó a través del Decreto 386 de 2022, que instruyó aplicar la metodología de Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA).

El análisis realizado al Complejo Penitenciario de Rancagua, y aplicable a otros recintos del Grupo 1, utilizó el método Comparador Público-Privado. Este concluyó que la provisión privada era más costoefectiva que la pública, recomendando mantener el esquema de concesiones (DIPRES, 2024). Esta evidencia llevó al Gobierno a continuar con las cárceles concesionadas bajo un modelo de cuarta generación (Clapes UC, 2024; Cordero, 2024).

La necesidad de contar con un PM ha sido un tema constante en la política pública nacional. Ya en 2016, Cornejo Rallo lo planteaba como una urgencia, y en 2022 la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC), reafirmó su importancia como herramienta esencial para fortalecer la infraestructura penitenciaria (CCHC, 2022). En la Tabla 2, se presentan las principales recomendaciones.

**Tabla 2. Recomendaciones sobre Infraestructura Penitenciaria**

Recomendaciones de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) en Infraestructura Penitenciaria
Desarrollo de un PM de Infraestructura Penitenciaria, con economías de escala.
Mejoramiento de la gestión de proyectos, ante las demoras en la elaboración de los diseños, ejecución de las obras, así como en la posterior habilitación de los recintos carcelarios.
Más allá de la estimación exacta del número de plazas a disponer para enfrentar la demanda de encarcelación en Chile para el año 2031, emergen necesidades con el estado de los edificios institucionales, pues presentan brechas de antigüedad importantes que afectan la seguridad, la calidad de vida de las PPL y funcionarios, haciendo más compleja la convivencia y las posibilidades de reinserción social.
Estrategia para encontrar y concretar la adquisición de terrenos para nuevos recintos penitenciarios.
Explorar la modalidad de concesiones, pues es una tendencia cada vez más común en países de Sudamérica, a través del desarrollo de infraestructura pública y del modelo de asociaciones público-privada.

*Fuente: Elaboración propia en base al informe “Infraestructura para el desarrollo sostenible 2022 – 2031” de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC, 2022, p.422).*

En este contexto, durante la cuenta pública de 2024, el Gobierno del presidente Boric anunció la implementación de un Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria (Presidencia de la República, 2024). Este instrumento técnico busca orientar, planificar y gestionar de forma integral los proyectos penitenciarios entre 2022 y 2034, cubriendo tres administraciones sucesivas. Desde el punto de vista arquitectónico, el PM aspira a cumplir con estándares internacionales como las Reglas Mandela<sup>1</sup> (Möller Pardo et al., 2023), e incorporar criterios de estandarización para la construcción de bi-módulos de máxima seguridad, integrando condiciones físicas y electrónicas avanzadas, iluminación natural, ventilación y características antivandálicas.

<sup>1</sup> Las Reglas Mandela son un conjunto de reglas mínimas universales, que establecen los estándares mínimos para el trato de las personas privadas de libertad y la gestión de las cárceles. Estas reglas fueron adoptadas en 2015 como una revisión de las reglas de 1955 (UNODC, 1995, 2015). Su objetivo es asegurar el respeto a la dignidad humana y la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, buscando la rehabilitación y la reinserción social en lugar de solo el castigo.

### Proyectos e Iniciativas del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria (PM)

El PM, distingue entre proyectos e iniciativas. Se considera proyecto aquel que puede ejecutarse porque cumple tres condiciones básicas: 1) es factible, 2) posee rentabilidad social, y 3) cuenta con recursos presupuestarios asignados. En el primer caso, la factibilidad, se refiere a que el proyecto cumpla con condiciones tales como la disponibilidad del terreno, el acceso a servicios básicos y la no afectación significativa del entorno, lo que en la mayoría de los casos implica contar con una Resolución de Calificación Ambiental (RCA), entre otros requisitos de naturaleza similar.

Por su parte la rentabilidad social, se vincula con la evaluación que todo proyecto de inversión debe obtener en Chile, a través del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), una Recomendación Satisfactoria (RS) que constituye un requisito indispensable para la ejecución del proyecto. Finalmente, el proyecto debe disponer de una asignación de recursos presupuestarios, independientemente de la vía de ejecución —ya sea a través de la Dirección de Arquitectura o mediante el Sistema de Concesiones de Obras Públicas—.

En contraste, las iniciativas son aquellas que no cumplen con una o más de las condiciones señaladas en el párrafo anterior y, por lo tanto, pasan a formar parte de un Banco de Iniciativas en espera de que se logren las condiciones necesarias para su ejecución. Para ello, en la mayoría de los casos, se requieren acciones orientadas a lograr su factibilidad.

Los proyectos del PM, que deberán ejecutarse a contar del año 2025, se presentan en la Tabla 3.

**Tabla 3. Proyectos del Plan Maestro sobre Infraestructura Penitenciaria**

Recinto	Proyecto	Plazas	Año de operación
Antofagasta	Densificación	232	2025
Talca	Habilitación	2.320	
Antofagasta*	Reapertura	258	2026
Biobío	Densificación	285	
Alto Hospicio	Densificación	336	
La Serena	Densificación	331	2027
Rancagua	Densificación	338	
La Unión	Reapertura	160	
Alto Hospicio	Construcción	743	
Antofagasta	Construcción	655	2028
La Serena	Construcción	816	
Rancagua	Construcción	900	
Copiapó	Construcción	2.160	
Santiago 1	Construcción	600	2029
Puerto Montt	Construcción	600	
Alto Hospicio	Construcción	100	2030
Calama	Construcción	1.850	
<b>Total</b>		<b>12.684</b>	

*Nota.* Corresponde al antiguo recinto ubicado en la ciudad de Antofagasta.

*Fuente:* Elaboración propia en base al Plan Maestro.

Los proyectos contemplados en el PM, aportarán aproximadamente 12.000 plazas al año 2030. Sin embargo, esta cifra no sería suficiente para cerrar la actual brecha de plazas, estimada en alrededor de 20.000, y menos aún si se considera un eventual incremento futuro de la población penal.

De acuerdo con lo señalado, este estudio se planteó como objetivo principal; describir las dimensiones del cambio en la política de infraestructura penitenciaria, conforme al Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria (PM), a través de la aplicación de la Teoría del Equilibrio Interrumpido (TEI). Para guiar este análisis, se formuló la pregunta de investigación ¿cuáles son las dimensiones de la Teoría del Equilibrio Interrumpido, que se evidencian en el Plan Maestro de

Infraestructura Penitenciaria y cómo se relacionan con el cambio de políticas públicas?

### Metodología

Este estudio utiliza un diseño cualitativo, basado en el análisis documental, como método principal de investigación (Bowen, 2009), que permite el análisis de políticas públicas, por medio de la revisión en profundidad los documentos, que no solo describen una política, sino que son constitutivos de la misma (Prior, 2003). En este contexto, los documentos oficiales no se tratan como fuentes neutrales, sino como “artefactos políticos” que reflejan, construyen y justifican la acción gubernamental (Yanow, 2000).

El cuerpo documental analizado incluyó: 1) documentos centrales de política: El “Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria 2022-2034” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2025); 2) documentos legislativos y ejecutivos: La Ley 21.636 de 2023, el Mensaje N.º 289-372, discursos de la Cuenta Pública Presidencial y documentos de prioridades presupuestarias (DIPRES, 2024); 3) evaluaciones técnicas y reportes: El informe “Comparador Público Privado” de la DIPRES sobre cárceles concesionadas, informes de la Cámara Chilena de la Construcción y reportes de Gendarmería, y 4) datos secundarios: Estadísticas de población penal y reportes de organismos internacionales (UNODC, 2014).

El marco analítico para interpretar este cuerpo es la TEI (Baumgartner y Jones, 1993; True et al., 2007). En lugar de realizar una descripción estática del PM, se utiliza la TEI, para analizar cómo y por qué este plan emergió como una “interrupción” al *status quo* incremental que caracterizaba a esta política.

El análisis se estructura en base a las cuatro dimensiones del cambio de la TEI (True, et al., 2007; Viñas et al., 2018), formulándose

los siguientes Objetivos Específicos: 1) definir cómo se ha redefinido el problema de la infraestructura penitenciaria en Chile (abordando el hacinamiento, la eficiencia y el crimen organizado); 2) identificar las nuevas dimensiones del problema que han captado la atención de los responsables de la formulación de políticas públicas (la necesidad de cambios legislativos urgentes para reducir plazos), 3) describir la influencia de actores en la discusión sobre la infraestructura penitenciaria y su participación en el cambio de políticas públicas (la continuidad de las cárceles concesionadas como política pública y la asignación de recursos), y 4) describir cómo la cobertura mediática y la atención pública sobre el tema de la infraestructura penitenciaria han contribuido a la urgencia de implementar reformas en las políticas públicas.

En cuanto a la delimitación del estudio, el alcance de esta investigación es documental. Si bien la inclusión de entrevistas a autoridades y actores clave podría enriquecer la comprensión del proceso de toma de decisión (*policy-making*), el análisis documental es robusto y suficiente para cumplir con los objetivos planteados (Bowen, 2009). El foco está puesto en la justificación pública y la configuración de la política (*policy-design*), elementos que se encuentran codificados precisamente en el *corpus* documental seleccionado (Yanow, 2000).

## Resultados

De acuerdo al análisis de las dimensiones del cambio de acuerdo a la TEI (Jones y Baumgartner, 2005), y los objetivos específicos de esta investigación, se presentan en la Tabla 4.

**Tabla 4. Dimensiones de la TI en el PM, en el contexto del cambio de políticas públicas**

Objetivos Específicos desde las dimensiones de la TEI	Dimensiones de TEI en el PM
OE1: Definir cómo se ha redefinido el problema de la infraestructura penitenciaria en Chile	Hacinamiento Eficiencia y eficacia Crimen Organizado
OE2: Identificar las nuevas dimensiones del problema que han captado la atención de los responsables de la formulación de políticas públicas	Cambios Legislativos
OE3: Describir la influencia de actores en la discusión sobre la infraestructura penitenciaria y su participación en el cambio de políticas públicas	Las cárceles concesionadas como opción de política pública
OE4: Describir cómo la cobertura mediática y la atención pública sobre el tema de la infraestructura penitenciaria han contribuido a la urgencia de implementar reformas en las políticas públicas	Medios de comunicación y percepción de mayores delitos.

*Fuente:* Elaboración Propia.

**Definir cómo se ha redefinido el problema de la infraestructura penitenciaria en Chile (abordando el hacinamiento, la eficiencia y el crimen organizado)**

***Hacinamiento de las Personas Privadas de Libertad: Redefiniendo el Problema***

Chile enfrenta una crisis de hacinamiento en sus prisiones, similar al de América Latina, con violaciones de DD.HH., y violencia extrema (Ariza y Tamayo, 2020; Dammert y Zúñiga, 2008). Entre diciembre de 2021 y diciembre de 2024, la población penal creció de 38,752 a 58,352, lo que representa una brecha del 42.5% respecto a la capacidad de 41,762 plazas, evidenciando la crisis del sistema (Salgado, 2024; Sanhueza y Uren, 2023). Se presenta en la Tabla 5.

**Tabla 5. Evolución de personas privadas de libertad, plazas penitenciarias y brecha del sistema**

	Dic-2021	Dic-2022	Dic-2023	Dic-2024	Jun-2025
PPL*	38.752	44.780	52.525	58.352	60.459
Plazas	41.762	41.762	41.762	41.992	42.416
Brecha	-7,2%	7,2%	25,6%	38,9%	42,5%

*Nota.* Personas Privadas de Libertad.

*Fuente:* Elaboración propia.

A junio de 2025, el nivel de hacinamiento llegó al 140% a nivel nacional en cárceles (GENCHI, 2025) y en la Región de Atacama, la sobre población carcelaria llegó al 244%. Frente a este escenario, el Gobierno ha anunciado una inversión anual de USD 1.500 millones en materia de seguridad pública, equivalente al 0,15% del PIB nacional, para fortalecer a las policías, incorporar tecnología para la prevención del delito y mejorar la infraestructura carcelaria del país, entre otros.

De acuerdo con el folleto de Prioridades Presupuestarias del año 2025, se proyecta una inversión de \$1,2 billones en infraestructura carcelaria hasta el año 2030. Esta cifra permitirá la creación de más de 12.100 nuevas plazas penitenciarias, y se estima alcanzar un total superior a 72.000 plazas para el año 2033, considerando tanto la construcción de nuevos complejos como la ampliación de recintos existentes (Ministerio de Hacienda, 2023). El PM propuesto, se sustenta tanto en la legislación chilena vigente, como en los lineamientos de la UNODC (2014).

#### *Eficiencia y Eficacia: La Necesidad de Construir y Rehabilitar Infraestructura Penitenciaria para Mejorar la Eficiencia y Enfrentar el Crimen Organizado*

El PM, se fundamenta en cuatro factores centrales. Primero, se determina el déficit de plazas, evaluando el hacinamiento. Segundo, se pronostica el aumento de la población penal (PPL), un factor exógeno al sistema que no es controlado directamente por las autoridades (Jones y Baumgartner, 2005; Wilenmann et al., 2024). Tercero, se evalúa

la obsolescencia y deterioro de la infraestructura existente. Y Cuarto, se considera la eficiencia del sistema, relacionada con el tamaño de los establecimientos penitenciarios.

El diagnóstico de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC, 2022), respalda este análisis, indicando que más de 50 recintos —aproximadamente el 70% de las cárceles del país— tienen menos de 300 plazas, contribuyendo solo con el 16% de la capacidad total. Desde la TEI, estos factores evidencian la necesidad urgente de una intervención estructural para restablecer el balance en el sistema penitenciario y mejorar las condiciones de reclusión.

Adicionalmente el informe de la CCHC (2022) señaló que, de los 80 establecimientos penitenciarios en Chile, 36 tienen más de 50 años y representan 9.058 plazas, de las cuales el 40,4% se encuentran en la Región Metropolitana. Se resaltó que de 80 establecimientos de régimen cerrado con una oferta total —a julio de 2021— de 41.762 plazas, se observaba una alta concentración de la oferta. En efecto, sólo 16 establecimientos (20%) permiten generar el 74,1% de la oferta nacional, mientras que el 68,8% de estos tiene capacidades inferiores a 300 plazas, aportando solamente el 15,9% de la oferta nacional. Se indicó que la distribución de las PPL, dificulta la administración eficiente de recursos. Según la literatura, el tamaño óptimo de las prisiones debe ser entre 100 y 600 personas, pero solo 38 de los 80 centros cumplen con este criterio (CCHC, 2022).

El PM indica que, de cárceles tradicionales, un 43% de estas instalaciones no se encuentran en condiciones adecuadas, lo que dificulta tanto su uso como su operación eficiente. Esta situación evidencia la urgencia de contar con un PM, que oriente el desarrollo de la infraestructura penitenciaria, una necesidad que, como se ha señalado previamente, ha estado presente desde hace años en el debate de la política pública (Cornejo Rallo, 2016).

La TEI, explica el cambio en las políticas públicas como un proceso homeostático, donde eventos externos desestabilizan el régimen y facilitan el cambio (Baumgartner y Jones, 1993; Cruz-Rubio, 2012; Jones y Baumgartner, 2005; Viñas et al., 2018). De esta forma, se estima que el PM permitirá al Estado: 1) cerrar la brecha de sobreuso por el aumento de la población penal (PPL); 2) proyectar adecuadamente las necesidades de nueva infraestructura; y 3) reemplazar la infraestructura deficiente. En conclusión, se busca promover la sustentabilidad y eficiencia en la construcción penitenciaria, reduciendo costos y tiempos de ejecución, con un enfoque en plazas para mujeres PPL, atención a menores y personas mayores PPL, así como módulos de máxima seguridad, garantizando la seguridad de los funcionarios y civiles.

#### *Crimen Organizado y su Impacto en la Seguridad Pública y la Política Penitenciaria*

La definición de crimen organizado, según la Convención de Palermo, describe esta actividad como la acción de un grupo estructurado de tres o más personas que operan con el propósito de cometer delitos graves para obtener beneficios materiales o económicos (Fiscalía Nacional, 2025). Chile se ha convertido en un mercado atractivo para las organizaciones criminales, actuando como un país de tránsito de drogas y consumo interno, generando la proliferación de bandas de narcotraficantes, un aumento de la criminalidad y la violencia urbana, transformando barrios en lugares críticos de inseguridad (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCNC], 2023).

La aplicación del estudio de las dimensiones de la TEI en el PM, resulta pertinente en este contexto, dado que factores externos como el crecimiento del crimen organizado han contribuido a desestabilizar el régimen social y político del país, aumentando la crisis, donde se debe redefinir el problema, identificar las nuevas dimensiones del mismo, la influencia de actores en la discusión y la cobertura mediática (Baumgartner y Jones, 1993; Cruz-Rubio, 2012; Viñas et al., 2018). Esta

disrupción genera la necesidad de una respuesta institucional efectiva por parte del Estado, que se materializa en iniciativas, donde el PM busca enfrentar las amenazas emergentes y restablecer el equilibrio en el sistema de seguridad pública mediante una intervención estructurada y sostenida.

A su vez, la Fiscalía Nacional de Chile presentó en octubre de 2025, un informe que destaca que el tráfico de drogas se ha convertido en la principal actividad criminal entre 2023 y 2024, representando casi la mitad de los ingresos del crimen organizado. Aunque los robos y delitos relacionados con armas son secundarios, se ha observado un aumento en los secuestros y extorsiones, mientras que los homicidios han disminuido.

Esta evolución en la criminalidad refuerza lo planteado por Hall (1993), respecto al papel central de la dinámica política en el estudio de las políticas públicas, donde el aumento en la percepción de violencia y el hacinamiento carcelario configuran un escenario que obliga a reconsiderar el marco de acción estatal más allá del enfoque tradicional del incrementalismo. En 2024, se reportó que el 8,5% de los hogares chilenos fue víctima de delitos violentos, siendo el robo con violencia el más común, con un 3,5% de incidencia. Además, un 87,7% de la población percibe un aumento de la delincuencia, sin cambios respecto a 2023 de acuerdo a lo presentado por la Encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana (ENUSC) del año 2024 (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2024).

A su vez, el análisis realizado por la Fiscalía Nacional (2025), demuestra que existe un fenómeno delictual por macrozonas, revelando que: 1) la Macro zona Norte, enfrenta amenazas como el tráfico de drogas, el contrabando y la trata de personas, impulsadas por pasos fronterizos irregulares y una alta violencia; 2) la Macro zona Centro, presenta narcotráfico, extorsiones y mercados emergentes de secuestro, con una consolidación de organizaciones criminales; mientras que la

3) Macro zona Sur, ha registrado un aumento en el tráfico de drogas y violencia, con la aparición de organizaciones criminales más sofisticadas.

Los gobiernos tienden a priorizar aquellos temas que reciben mayor atención mediática, lo que puede llevar a que ocurran “cambios más importantes” (True et al., 2010, p. 171), también es clave que exista una redefinición del problema y una mayor cobertura informativa que ejerzan presión sobre los actores del sistema político (Viñas et al., 2018). En ese marco, la TEI permite comprender cómo el crimen organizado altera el equilibrio social y político, generando condiciones que intensifican la percepción de inseguridad ciudadana (BCNC, 2023).

#### **Identificar Nuevas Dimensiones del Problema (la Necesidad de Cambios Legislativos Urgentes para Reducir Plazos).**

##### ***Cambios Legislativos para Disminuir los Plazos de Permisos que dan Inicio a la Constricción***

Desde la perspectiva de la TEI, los cambios en políticas públicas —incluyendo reformas legislativas en materia penitenciaria— suelen ocurrir cuando fuerzas de retroalimentación positiva generan “ventanas de oportunidad” que permiten incorporar nuevas dimensiones del problema y activar mecanismos de transformación institucional. Bajo este marco, se exponen dos iniciativas legislativas relevantes; la primera la Ley 21.636 aprobada en un período excepcionalmente breve de siete meses, y la segunda, el proyecto de ley denominado “Exime de trámites y reduce plazos para la ampliación y construcción de nuevos establecimientos penitenciarios”, actualmente a la espera de su promulgación con la firma del presidente Boric mediante el Boletín 17312-07 (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 2025).

En el caso de la Ley N.º 21.636, la TEI permite entenderla como una respuesta impulsada por eventos que desestabilizaron el régimen

existente. El aumento sostenido de la población penitenciaria y el hacinamiento actuaron como catalizadores que llevaron a flexibilizar la normativa urbana, permitiendo al Ministerio de Vivienda modificar planes reguladores para facilitar la construcción y ampliación de recintos penitenciarios. La aprobación unánime de esta ley demuestra el acuerdo transversal dentro del sistema político (True et al., 2010). Un ejemplo concreto de su aplicación es la ampliación del Centro de Detención Preventiva Santiago 1, proceso que incluso ha generado tensiones entre la Municipalidad de Santiago y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Conforme a la TEI, este tipo de iniciativas surge cuando eventos desestabilizadores abren “ventanas de oportunidad” que impulsan la acción pública (Kingdon, 2014), pues este enfoque analiza los cambios radicales mediante variables endógenas y exógenas, como el hacinamiento y el avance del crimen organizado (Hernández et al., 2021). Sumado a ello, es un ejemplo claro de cómo la retroalimentación positiva de la TEI, es importante en momentos críticos puede desencadenar decisiones políticas de alto impacto (Baumgartner y Jones, 1993; Jones y Baumgartner, 2005; True et al., 2010).

La TEI, permite comprender cómo las autoridades y equipos técnicos, impulsaron cambios acumulativos para transformar la infraestructura penitenciaria, motivados por la crisis. En este sentido, se evidencia la capacidad del sistema político chileno para adaptarse a las demandas sociales en momentos críticos, destacando la importancia de la flexibilidad institucional y de la acción proactiva en la formulación de políticas públicas (Baumgartner y Jones, 1993; Jones y Baumgartner, 2005; True et al., 2010).

#### **Describir la Influencia de Actores en la Discusión (la Continuidad de las Cárcel Concesionadas como Política Pública y la Asignación de Recursos)**

Las cárceles concesionadas en Chile, iniciadas bajo el gobierno del expresidente Ricardo Lagos, surgieron como una solución mixta en la que el Estado delega a empresas privadas la construcción y operación

de recintos penitenciarios. Bajo este modelo, Gendarmería mantiene el control de la seguridad interna, mientras que servicios como alimentación, salud y reinserción social son externalizados (DIPRES, 2024). Esta configuración busca eficiencia en la gestión carcelaria, con especial énfasis en la calidad de los servicios y el cumplimiento de estándares operacionales.

Una evaluación técnico-económica, mediante la metodología comparador Público-Privado, encargada por el Minjusticia y DDHH en 2020, concluyó que la provisión privada de servicios resulta más rentable que la provisión pública directa, por lo que se recomendó mantener el modelo concesionado (DIPRES, 2024). Sin embargo, se planteó la necesidad de ajustar los contratos para transferir a Gendarmería la responsabilidad directa sobre programas de reinserción, lo que indica un cambio en la forma de entender el modelo: de una concesión completa hacia una mixta, donde ciertas áreas estratégicas vuelvan a manos del Estado. Este ajuste, propuesto por la autoridad en 2022, marca una nueva etapa en la evolución del modelo de cárceles concesionadas.

Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, estos cambios estructurales no ocurren de forma espontánea ni lineal. De acuerdo con la TEI, surgen ante desajustes entre la realidad y las políticas existentes, lo que impulsa una ruptura del equilibrio institucional (True et al., 2010).

La comparación entre cárceles tradicionales y concesionadas visibiliza las brechas existentes en el sistema penitenciario chileno. Las primeras tienen mejor infraestructura, mayor acceso a servicios, mejor habitabilidad y menos hacinamiento. Por el contrario, las segundas presentan deficiencias relevantes, como falta de espacios adecuados para atención de salud o programas de reinserción, sin embargo, la reinserción social, sigue siendo deficiente en el sistema concesionado (Fundación Paz Ciudadana y Banco Interamericano de

Desarrollo [BID], 2013; Instituto Nacional de Derechos Humanos [INDH], 2018, 2019).

Por otra parte, el proceso presupuestario asociado al sistema penitenciario es complejo y multifacético (Cornejo Rallo, 2022). De acuerdo con el gasto mensual por persona privada de libertad (GMI), en 2004 el costo del sistema tradicional fue de \$246.592, mientras que el sistema concesionado alcanzó \$563.668, duplicando el primero (Dammert y Díaz, 2008). Aunque en otros países el GMI se estima según la clasificación de seguridad de los recintos, en Chile no existe un modelo similar. Asimismo, Cornejo Rallo (2016) advierte que más del 50% de las cárceles tienen una capacidad inferior a 200 plazas, lo que evidencia la existencia de recintos pequeños, antiguos y estructuralmente insuficientes para responder a las actuales exigencias del sistema penitenciario. A modo de ejemplo, los datos públicos se evidencian en la Tabla 5.

**Tabla 5. Gasto Mensual en el Sistema Tradicional y Concesionado**

Gasto Mensual por Interno (GMI)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sistema Tradicional	\$743.263	\$776.017	\$821.465	\$935.204	\$1.016.245	\$983.424
Sistema Concesionado	754.849	777.192	\$816.752	\$829.226	\$901.049	\$922.376
Diferencias	<b>\$-11.586</b>	<b>\$-1.175</b>	<b>\$4.713</b>	<b>\$105.978</b>	<b>\$115.196</b>	<b>\$61.048</b>

*Fuente: Möller Pardo et al. (2023).*

El Gobierno respondió a la crisis del sistema penitenciario, tomando decisiones basadas en la evidencia científica, como se establece en el “PM”, donde se adoptó un “modelo de cuarta generación” para cárceles concesionadas, adaptándose a la crisis (Cordero, 2024; Clapes UC, 2024).

De acuerdo con la TEI, los cambios en las políticas públicas surgen a partir de cuatro dimensiones interrelacionadas (Viñas et al., 2018). En este caso, la acción de actores clave permitió aprovechar

una “ventana de oportunidad” para reformular el modelo de cárceles concesionadas, asegurando su continuidad y viabilidad mediante la asignación de recursos vía pasivos contingentes, respaldados por evaluaciones técnicas y reportes pertinentes.

Esta “ventana de oportunidad” permitió al Gobierno implementar un PM, financiado a través de la Ley de Concesiones, lo que garantiza su sostenibilidad financiera por más de dos décadas sin comprometer el presupuesto destinado a Salud y Educación. El PM, contempla Centros Penitenciarios Femeninos, y la transferencia de la responsabilidad de reinserción social a Gendarmería de Chile, como varios estudios con evidencia científica lo han señalado (Welsch y Campos, 2018). Se mejora el servicio de alimentación mediante la incorporación de una colación nocturna para PPL y la habilitación de recintos de máxima seguridad destinados a combatir el crimen organizado, en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos (Cordero, 2024; Clapes UC, 2024).

Este sistema facilita la ampliación de instalaciones antiguas y permiten la construcción de nuevos recintos, considerando que estos suelen enfrentar oposición comunitaria bajo la lógica de proyectos NIMBY<sup>2</sup> (Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos [UNOPS], 2016). En este contexto, los gobiernos emplean la estrategia D–A–D (decidir, anunciar y defender) para comunicar decisiones centralizadas a la ciudadanía (Cornejo Rallo, 2016; Hernando y Razmilic, 2015; Ricci, 2006). Sin embargo, la construcción de estos centros presenta desafíos importantes, tales como problemas de seguridad, impacto en las comunidades aledañas y elevados costos, ya que suelen ubicarse en zonas remotas que dificultan la accesibilidad y generan resistencia social (Head, 2022). A pesar de tratarse de un “*wicked problem*”, su desarrollo resulta fundamental para fortalecer la seguridad pública en Chile (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2022).

---

<sup>2</sup> Los proyectos NIMBY son aquellos que enfrentan oposición local por el temor a efectos negativos, como contaminación, tráfico o disminución del valor de la propiedad.

### **Describir cómo la Cobertura Mediática que han Contribuido a la Urgencia de Implementar Reformas en las Políticas Públicas**

Las políticas públicas han desarrollado diversas tipologías (Cruz-Rubio, 2012). Entre ellas, la TEI, predice que las decisiones políticas, así como transformaciones drásticas, se producen a partir de la interacción de variables endógenas y exógenas (Hernández et al., 2021). La cobertura mediática ha operado como un catalizador fundamental, activando la respuesta del sistema político ante la crisis de hacinamiento carcelario. Además, el impacto de este fenómeno se intensificó tras la difusión del Índice Paz Ciudadana en octubre de 2025, que mide victimización y confianza institucional. Su presentación generó amplia cobertura en medios de prensa como Emol, La Tercera y CNN Chile, en que se resaltó la persistencia de la inseguridad y la percepción de amenaza en la población.

Titulares como: “Chile ha pasado a ser la sociedad del miedo” (The Clinic, 2025, Titular), “El temor al delito se mantiene alto y 35% de los hogares tiene miembros que han sido víctima de robo” (La Tercera, 2025, Titular), “23,8% considera muy o bastante probable ser víctima de homicidio en los próximos doce meses” (T13, 2025), y, “65,7% de los encuestados se muestra a favor de reponer la pena de muerte” (El Mostrador, 2025), reflejan una percepción creciente de inseguridad. Si bien Chile presenta mejores indicadores de seguridad en comparación con otros países latinoamericanos, la sensación de vulnerabilidad social continúa siendo elevada (Universidad de Chile, 2025).

Según la TEI, estas situaciones activan “ventanas de oportunidad” que permiten impulsar reformas estructurales en las políticas públicas. Así, la presión mediática y social no sólo visibiliza las falencias del sistema penitenciario, sino también legitima la necesidad de implementar medidas concretas y sostenidas en el tiempo.

En síntesis, la cobertura mediática y la atención pública han sido elementos clave para movilizar a los agentes tomadores de decisión

del gobierno, pues al destacar las carencias del sistema penitenciario y amplificar la percepción de inseguridad, han contribuido a crear un ambiente propicio para la transformación de las políticas públicas, validando con ello reformas como el PM.

## Conclusión

Este estudio ha realizado un análisis cualitativo de los cambios en la política pública de infraestructura penitenciaria en Chile, utilizando documentos oficiales como artefactos políticos que reflejan, construyen y justifican la acción gubernamental. A partir de este enfoque, se describieron las dimensiones TEI y su relación con el PM, en el contexto del cambio de políticas públicas.

La aplicación de la TEI, permitió identificar cómo eventos externos o crisis pueden desestabilizar el régimen político, generando condiciones para transformaciones significativas. La presión por modificar la infraestructura penitenciaria respondió a factores acumulativos y críticos: el deterioro estructural de establecimientos con más de 50 años (CCHC, 2022), un hacinamiento cercano al 40% (GENCHI, 2025), el crecimiento sostenido de la población penal con proyecciones que superan las 72 mil personas hacia 2033 (Clapes UC, 2024) y el aumento de delitos complejos (Fiscalía Nacional, 2025), entre otros.

Si bien este análisis se centró en un diseño cualitativo basado en el análisis documental (Bowen, 2009), se reconoce como limitación la ausencia de entrevistas a autoridades, equipos técnicos, parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil. Estas voces deben ser incorporadas en investigaciones futuras para enriquecer la comprensión del proceso decisional. No obstante, el enfoque documental resultó suficiente para cumplir los objetivos propuestos, permitiendo examinar la construcción normativa, técnica y política del PM.

Desde la lógica de la TEI, el estudio mostró cómo los cambios obedecen a variables endógenas —como el ciclo de atención del problema— y variables exógenas —como la organización del Estado—, tal como plantean Hernández et al. (2021). Se configura como una verdadera interrupción del equilibrio, evidenciada en la modificación sostenida de la asignación presupuestaria (Cornejo Rallo, 2022). Ello se refleja en la proyección de \$1,2 billones destinados a infraestructura carcelaria hacia 2030, permitiendo crear más de 12.100 nuevas plazas (DIPRES, 2024).

Asimismo, este estudio usó un marco analítico que permitió interpretar las dinámicas de cambio en las políticas públicas, fundamentándose en las dimensiones del cambio propuestas por la TEI (Viñas et al., 2018). Se han analizado en profundidad las tres primeras dimensiones del modelo, y se sugiere que la cuarta dimensión, relativa al rol de la cobertura mediática y la atención pública en la urgencia de reformas, merece ser objeto de un estudio específico, dado su relevancia para comprender la dinámica de las agendas y de toma de decisiones gubernamentales.

Este caso particular de política pública demostró que las instituciones, encargadas de formular y ejecutar gestiones, suelen concentrar su acción en momentos de crisis caracterizados por alta visibilidad mediática y social. Tal como plantean True et al. (2010), “es en ese momento cuando tienden a ocurrir los cambios más importantes” (p. 171).

En conclusión, el análisis documental reveló la presencia de elementos clave de las dimensiones interrelacionadas en la TEI, que están presentes en el desarrollo del Plan Maestro y en la respuesta del Estado frente a la crisis penitenciaria. Este marco conceptual permitió interpretar cómo eventos críticos generan ventanas de oportunidad para modificar políticas y generar un cambio.

En el caso chileno, el hacinamiento extremo y el deterioro estructural del sistema forzaron al Gobierno, a adoptar decisiones sustentadas en evidencia técnica, sensibilidad política y presiones sociales, con un enfoque de infraestructura que resguarde los derechos humanos de las PPL, así como los grupos prioritarios, como mujeres, adultos mayores, comunidad LGTB+, resguardando que los módulos de máxima seguridad, permitan resguardar al personal de Gendarmería de Chile, a los hechos violentos que actualmente se enfrentan. Esto confirma que las crisis pueden actuar como catalizadores de cambios necesarios e ignorados en políticas públicas complejas, lo que sugiere la importancia de seguir investigando su impacto en futuros procesos de toma de decisiones.

## Referencias

- Ariza, J. y Tamayo, F. (2020).** El cuerpo de los condenados: Cárcel y violencia en América Latina. *Revista de Estudios Sociales*, 73,83-95. <https://doi.org/10.7440/rec73.2020.07>
- Arriagada, I. (2012).** De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal. *Revista de Derecho*, 25(2),9-31. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502012000200001>
- Arriagada, I. (2013).** Cárcel privadas: La superación del debate costo-beneficio. *Revista Política Criminal*, 8(15), 210-248. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992013000100006>
- Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (1993).** *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D. y Martensen, P. B. (2014).** Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. En P. A. Sabatier y C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 59-103). Westview Press.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2023).** *Historia de la Ley N° 21.577*. [https://www.bcn.cl/obrien\\_archivo?id=recursoslegales/10221.3/71628/1\\_documento\\_4368\\_1694705098642.pdf](https://www.bcn.cl/obrien_archivo?id=recursoslegales/10221.3/71628/1_documento_4368_1694705098642.pdf)
- Bowen, G. A. (2009).** Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Cámara Chilena de la Construcción. (2022).** *Infraestructura para el desarrollo sostenible 2022-2031*. Gobierno de Chile. [https://issuu.com/camaraconstruccion/docs/ids-informe-de-infraestructura-para-el-desarrollo\\_](https://issuu.com/camaraconstruccion/docs/ids-informe-de-infraestructura-para-el-desarrollo_)
- Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. (2025).** *Boletín N.º 17.312-07: Exime de trámites y reduce plazos para la ampliación y construcción de nuevos establecimientos penitenciarios*. [https://www.bcn.cl/leychile/consulta/portada\\_pp1](https://www.bcn.cl/leychile/consulta/portada_pp1)
- Cedillo, B. y Villa, K. (25 de abril de 2023).** *Te convocamos a mejorar la gestión penitenciaria en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/>
- seguridad-ciudadana/es/gestion-penitenciaria-america-latina-caribe/**
- Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales UC. (2024).** *El futuro de las concesiones carcelarias en Chile* (Ideas para el Debate N° 35). [https://assets.clapesuc.cl/IDEAS\\_DEBATE\\_n\\_35\\_3a81cd53e2.pdf](https://assets.clapesuc.cl/IDEAS_DEBATE_n_35_3a81cd53e2.pdf)
- Cordero, L. (2024).** *Hacia un sistema penitenciario moderno: Rol de las concesiones carcelarias* [Presentación en seminario]. El futuro de las concesiones carcelarias en Chile, Santiago de Chile. [https://assets.clapesuc.cl/IDEAS\\_DEBATE\\_n\\_35\\_3a81cd53e2.pdf](https://assets.clapesuc.cl/IDEAS_DEBATE_n_35_3a81cd53e2.pdf)
- Cornejo Rallo, M. A. (2016).** ¿Cómo avanzar en infraestructura penitenciaria? Propuestas de política pública. *Documentos de Trabajo, Magíster en Gobierno y Gerencia Pública*, 1(4).
- Cornejo Rallo, M. A. (2022).** Incrementalismo presupuestario en el Gobierno Central chileno: Evidencia para el decenio 2012-2021. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 20(37),127-162. <https://doi.org/10.60728/g3fbnc26>
- Criteria. (2023).** *Delincuencia y seguridad ciudadana. Agenda Criteria marzo 2023*. <https://share.google/SMBjEkM7wpesjLw83>
- Cruz-Rubio, C. N. (2012).** La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, 9(20), 297-321.
- Dammert, L. y Díaz, J. (2005).** *El Costo de Encarcelar* (Observatorio N°9). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Chile. <https://share.google/DAGlqmOKE4UlxyBt>
- Dammert, L. y Zúñiga, L. (2008).** *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile. <https://flacsso.cl/biblioteca/product/la-carcel-problemas-y-desafios-para-las-americas/>
- Di Tella R., Edwards S. y Schargrodsky E. (2010).** *La economía del crimen: Lecciones para y desde América Latina*. University of Chicago Press.
- Dirección de Presupuestos. (2024).** *Comparador Público Privado para el Centro Penitenciario de Rancagua* [Informe Final Evaluación Focaliza-

- da de Ámbito]. [https://www.dipres.gob.cl/597/articles\\_341570\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles_341570_informe_final.pdf)
- El Mostrador.** (25 de marzo de 2025). *Signos: 65,7% de los encuestados a favor de reponer la pena de muerte.* <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2025/03/25/signos-657-de-los-encuestados-a-favor-de-reponer-la-pena-de-muerte/>
- Fernández Neira, K. y García Fregoso, N.** (2015). El incendio de la cárcel de San Miguel, su veredicto absolutorio y las obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos involucradas. *Anuario de Derechos Humanos*, 11, 135-145. <https://doi.org/10.5354/adh.v0i11.37494>
- Fiscalía Nacional.** (2025). *Informe Crimen Organizado en Chile*. Unidad Especializada en Crimen Organizado y Drogas, División de Estudios. [https://www.fiscaliaechile.cl/sites/default/files/2025-10/InformeCrimenOrganizado\\_V2.pdf](https://www.fiscaliaechile.cl/sites/default/files/2025-10/InformeCrimenOrganizado_V2.pdf)
- Fundación Paz Ciudadana.** (2022). *Índice de Paz Ciudadana 2022: Presentación de resultados*. <https://share.google/4SjO17LaSp9QAAjMQ>
- Fundación Paz Ciudadana. y Banco Interamericano de Desarrollo.** (2013). *Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual* (Nota Técnica N°558). <https://share.google/qEzFWZHDK49IN3xjK>
- Gendarmería de Chile.** (2025). *Estadística General al 30.09.25*. [https://www.gendarmeria.gob.cl/est\\_general.html](https://www.gendarmeria.gob.cl/est_general.html)
- Hall, P. A.** (1993). Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Head, B. W.** (2022). *Wicked problems in public policy: Understanding and responding to complex challenges*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Hernández, L. A., Carrasco, C. y García-Guerra, S.** (2021). Ordenando el caos: Cuatro enfoques metodológicos para investigar en políticas públicas. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, 173-196. <https://doi.org/10.21308/recp.56.07>
- Hernando, A. y Razmilic, S.** (2015). *Oposición local a inversiones: Análisis de la evidencia y consideraciones de diseño institucional para la búsqueda de acuerdos* (Propuesta de Política Pública N.º 10). Centro de Estudios Públicos. [https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/PPP\\_010-julio\\_Hernando-Razmilic.pdf](https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/PPP_010-julio_Hernando-Razmilic.pdf)
- Instituto Nacional de Derechos Humanos.** (2018). *Estudio de las condiciones carcelarias en Chile: Diagnóstico del cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en la privación de libertad*. <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1704>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos.** (2019). *Estudio de las condiciones carcelarias en Chile 2019: Diagnóstico del cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en la privación de libertad*. <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstreams/43aec621-2324-461e-bb0b-af2a2af13f4e/download>
- Instituto Nacional de Estadísticas.** (2024). *Presentación de resultados. Encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana ENUSC 2024*. Ministerio de Seguridad Pública, Instituto nacional de estadísticas, Gobierno de Chile. [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/seguridad-ciudadana/publicaciones-y-anuarios/2024/sintesis-de-resultados-ensuc-2024.pdf?sfvrsn=607121dd\\_2](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/seguridad-ciudadana/publicaciones-y-anuarios/2024/sintesis-de-resultados-ensuc-2024.pdf?sfvrsn=607121dd_2)
- Jaitman, L., Soares, R., Olavarriá-Gambi, M. y Guerrero Compeán, R.** (2015). *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0000170>
- Jones, B. D. y Baumgartner, F. R.** (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. The University of Chicago Press.
- Kingdon, J. W.** (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Pearson.
- La Tercera.** (9 de octubre de 2025). *Índice de Paz Ciudadana: Temor al delito se mantiene alto y 35% de los hogares tiene miembros que han sido víctimas de robo*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/indice-paz-ciudadana-temor-al-delito-se-mantiene-alto-y-un-35-de-los-hogares-tiene-miembros-que-han-sido-victimas-de-robo/>

- Ministerio de Hacienda. (11 de abril de 2023).** *Presentación del Ministro de Hacienda “Impuestos correctivos, anuncios en materia de seguridad y empleo público”*. Gobierno de Chile. <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/presentaciones?foco=/noticias-y-eventos/presentaciones/presentacion-ministro-mario-marcel-dano-economico-y-costo-fiscal-evento>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019).** *Cuenta pública sectorial*. Gobierno de Chile. <https://www.minjusticia.gob.cl/participacion-ciudadana/cuentas-publicas-participativas/cuenta-publica-gestion-2019/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2025).** *Plan Maestro Infraestructura Penitenciaria 2022-2034*. Gobierno de Chile. <https://share.google/tr53yBB7U0b42KWyL>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2022).** *Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito 2022-2026: Más seguridad, más equidad*. Gobierno de Chile. <https://share.google/w9o3mPiwBxijfNfECK>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2022).** *Informe a la Convención Constitucional: Aportes al debate de las normas transitorias*. Gobierno de Chile. <https://share.google/1CJQYRpsEYXLW4fQk>
- Möller Pardo, N., Pavez, P. y Cornejo Rallo, M. A. (2023).** Cumplimiento de las Reglas Mandela en el sistema penitenciario concesionado y eficacia del gasto público: Análisis a partir de los contratos vigentes. *Revista de Ciencias Sociales*, 32(51), 1-25. <https://doi.org/10.22370/rccs.vi51.3884>
- Norambuena-Concejeros, F. (2024).** ¿Reincisión social en las cárceles concesionadas? Estudio de caso del Centro de Cumplimiento Penitenciario (CCP) Biobío. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 39, 1-24.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito. (1995).** *Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*. [https://www.unodc.org/documents/congress/Previous\\_Congresses/1st\\_Congress\\_1955/078\\_ST\\_SOA\\_SER\\_M\\_7-8\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/1st_Congress_1955/078_ST_SOA_SER_M_7-8_S.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito. (2014).** *Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones* (Serie de Guías de Justicia Penal). <https://share.google/NPPIT8vcE88HCbR83>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito. (2015).** *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los Reclusos; Un modelo actualizado para la gestión penitenciaria en el siglo XXI*. <https://share.google/1aNzr69QMF8xoA6ie>
- Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. (2016).** *Orientaciones técnicas para la planificación de los establecimientos penitenciarios*. [https://content.unops.org/publications/Technical-guidance-Prison-Planning\\_ES.pdf](https://content.unops.org/publications/Technical-guidance-Prison-Planning_ES.pdf)
- Penal Reform International. (2024).** *Global Prison Trends 2024*. <https://www.penalreform.org>
- Presidencia de la República. (2024).** *Discurso de la cuenta pública de S.E. el Presidente de la República, Gabriel Boric Font, ante el Congreso Nacional*. Gobierno de Chile. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=285231>
- Prior, L. (2003).** *Using documents in social research*. Sage Publishing. <https://doi.org/10.4135/9780857020222>
- Ricci, K. (2006).** *Jail site evaluation and selection*. Bulletin from the Jails Division of the National Institute of Corrections. <https://s3.amazonaws.com/static.nicic.gov/Library/021280.pdf>
- Salgado, M. (18 de julio de 2024).** *Un sistema desbordado: Radiografía al sistema penitenciario* (Boletín Voces del CEP, 7). Centro de Estudios Públicos. <https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-07-julio-2024/>
- Sanhueza, G. (2024).** Corrupción en las cárceles chilenas y sus predictores desde las personas encarceladas. *POLITAI. Revista de Ciencia Política*, 15(25), 103-123.
- Sanhueza, G. y Pérez, F. (2017).** Cárcel concesionadas en Chile: Evidencia empírica y perspectivas futuras a 10 años de su creación. *Revista Política Criminal*, 12(24), 878-909.
- Sanhueza, G. y Uren, E. (2023).** La cárcel en Chile: Una oportunidad parojo de restitución de derechos, inserción social y seguridad pública. *Revista IUS*, 17(52), 151-172.

- T13. (9 de octubre de 2025).** *35% de los hogares han sufrido robos y el 23,8% teme ser víctima de homicidio: Qué dice el Índice Paz Ciudadana 2025.* <https://www.t13.cl/noticia/nacional/35-hogares-han-sufrido-robos-23-8-teme-victima-homicidio-indice-paz-ciudadana-9-10-2025>
- The Clinic. (9 de octubre de 2025).** *Chile ha pasado a ser la sociedad del miedo: Índice Paz Ciudadana revela que el 39,7% de las personas ha presenciado balaceras en sus barrios el último año.* <https://www.theclinic.cl/2025/10/09/chile-ha-pasado-a-ser-la-sociedad-del-miedo-indice-paz-ciudadana-revela-que-el-397-de-las-personas-ha-presenciado-balaceras-en-sus-barrios-el-ultimo-ano/>
- True, J. L., Jones, B. D. y Baumgartner, F. R. (2007).** Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policy-making. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2<sup>a</sup> ed, pp. 155-187). Westview Press.
- True, J. L., Jones, B. D. y Baumgartner, F. R. (2010).** Teoría del equilibrio interrumpido: Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas públicas. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de políticas públicas* (pp.167-202). Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Universidad de Chile. (29 de mayo de 2025).** *Seguridad y ciudadanía: ¿A más cárcel, menos delitos?* <https://uchile.cl/noticias/228602/seguridad-y-ciudadania-a-mas-carcel-menos-delitos>
- Viñas, V., Page, A. y Pike, E. (2018).** El “cambio de políticas públicas”: ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 72, 113-136.
- Welsch, G. y Campos, M. (2018).** La educación en contexto de encierro y su aporte a la reinserción social. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de la Santísima Concepción*, 35(2), 65-86. <https://doi.org/10.21703/issn0717-0599/2018.n35-03>