

## ¿Modelo de Gestión Penitenciaria o Inversión Inmobiliaria?

por Lucía Dammert y Javiera Díaz

Observatorio N°5, septiembre, 2005

Programa de Seguridad y Ciudadanía  
FLACSO-Chile

La privación de libertad se ha convertido en la principal respuesta de política utilizada en el mundo para intentar disminuir la criminalidad, lo cual ha implicado un fuerte aumento de la población encarcelada. En este contexto, los países latinoamericanos no muestran una tendencia diferente. Este proceso ha ido acompañado de un deterioro de las condiciones de vida de los internos, que son sometidos a un castigo social, más que a un proceso de rehabilitación.

La situación del sistema carcelario en Chile muestra problemáticas similares. Sin duda esta

crisis está signada por la sobrepoblación de los recintos penitenciarios y la consecuente mala condición de vida al interior de los penales. Adicionalmente, se han formulado fuertes críticas a la institución encargada de la administración y vigilancia penitenciaria, Gendarmería de Chile, situación que ha empeorado su imagen pública. Por ejemplo, una reciente encuesta del Centro de Estudios La Tercera mostró que 69% considera que las fugas en las cárceles se deben a la negligencia y corrupción de los gendarmes. Por otra parte, los programas de rehabilitación son escasos y tienen limitado impacto en la disminución de la reincidencia.

### Elementos de la Situación Carcelaria en Chile

- En el 2004 habían 38.000 personas reclusas en una infraestructura apta para albergar sólo a 24.000.
- Incremento de la población reclusa fluctúa entre 7% y 9%.
- La tasa de sobrepoblación supera el 50% (2005).
- Nivel de reincidencia fluctúa entre el 50% y 60% (2005).
- La población con penas alternativas pasó de 54% en 1997 a 47% en el 2003.
- El ingreso anual promedio de condenados al sistema penitenciario se estima alrededor de 1.500 personas.
- Sólo 1% del presupuesto de Gendarmería se destina a programas de rehabilitación.
- Se evidencian malas condiciones de vida de los reclusos y vulneración de sus derechos fundamentales.

Fuente: Gendarmería de Chile, Fundación Paz Ciudadana, Informe de Amnistía Internacional 2004, Informe de Derechos Humanos Universidad Diego Portales.

La respuesta pública frente a esta situación ha sido la implementación de un nuevo modelo de gestión penitenciaria que pone énfasis en la construcción de recintos carcelarios con administración público-privada. El objetivo de este modelo es disminuir el hacinamiento, aumentar la calidad de vida de los presos, disminuir la reincidencia y paralelamente reducir los costos públicos en el mantenimiento de las cárceles. Este modelo recoge resultados de experiencias internacionales que se analizan a continuación.

### RESPUESTA AL PROBLEMA CARCELARIO: LA PRIVATIZACION

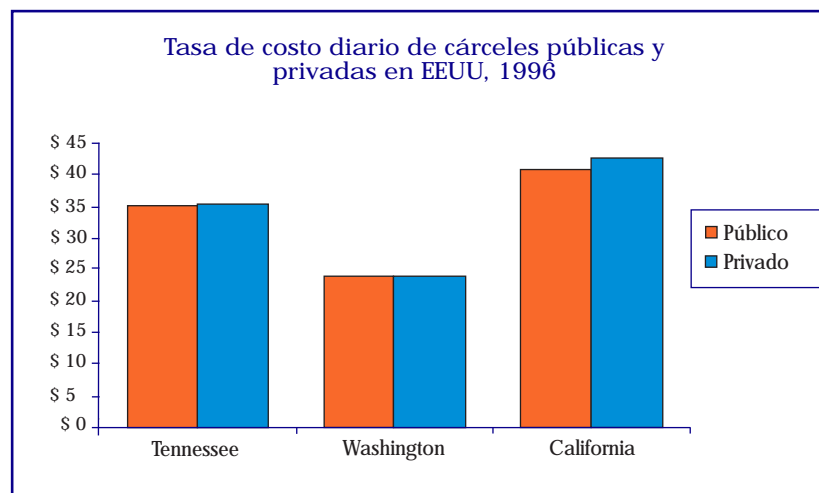
El camino que se ha tomado para enfrentar la sobrepoblación penal y los problemas que conlleva ha sido, en prácticamente todo el mundo, la introducción de capital privado al sistema carcelario. La experiencia de privatización y concesión penitenciaria a nivel internacional ya lleva más de una década de desarrollo, contando con centros de reclusión operados por empresas privadas en lugares tan diversos como Estados Unidos, Inglaterra, Escocia, Australia, Sudáfrica, Canadá, Nueva Zelanda y Puerto Rico.

Además, tales iniciativas se encuentran en desarrollo en varios países de América Latina como Costa Rica, Belice, Venezuela, México, Brasil y muchos otros están considerando su implementación. No obstante esta masificación de la entrada de la empresa privada en el quehacer penitenciario, su rol presenta diferencias respecto a las atribuciones y responsabilidades que adquiere.

Sin duda en los Estados Unidos se evidencia la principal experiencia de privatización carcelaria, cuyos objetivos centrales son:

- Reducir los costos,
- Aumentar la rehabilitación,
- Disminuir la reincidencia,
- Mejorar las condiciones de vida y/o,
- Disminuir el hacinamiento

Sin embargo, dichos objetivos han tenido resultados variados e incluso negativos. Así por ejemplo, con relación a los costos si bien se estima que el Estado podría ahorrar hasta el 25% con la privatización carcelaria, un análisis comparado en los EEUU muestra que dicho ahorro es poco significativo.



Fuente: Informe de GAO (The United States General Accounting Office).  
Datos corresponden al valor diario por persona en dólares.

Adicionalmente, en aquellos recintos donde se aprecia una disminución de los costos, un estudio posterior demostró que el mismo se explicaba por la reducción del personal penitenciario y de su remuneración.

Uno de los mitos relacionados con la privatización se centra en la creencia que dicho sistema generaría menores niveles de reincidencia delictual con lo cual se estaría enfrentado eficientemente la problemática. Sin

embargo, diversos estudios realizados en los EEUU no justifican dicha afirmación. Finalmente, otro de los argumentos es que las cárceles privadas generan mejores condiciones de vida para los reclusos, al mejorar el hábitat penitenciario y la calidad de los programas de rehabilitación. Pero, aquellos donde se instalan programas de trabajo han generado un profundo debate debido a las malas condiciones salariales e incluso la falta de derechos laborales para los trabajadores.

### Mitos de la Privatización Carcelaria: La experiencia de Estados Unidos

- **Ahorro del Estado:**  
Numerosos estudios revelan que la disminución de costos, si es que existe, es poco significativa. El Bureau de la Administración de Justicia de los EEUU mostró que la privatización reduce los costos en 1%.
- **Menor Reincidencia:**  
Diversos estudios ponen en duda el cumplimiento de este objetivo. Una investigación realizada en Florida (1995-2001) concluye que no existen diferencias significativas en las tasas de reincidencia que se presentan en ambos regímenes.
- **Mejores condiciones de vida:**  
La sostenida tendencia de crecimiento de la población en prisión sigue demandando la construcción y ampliación de los recintos en la mayor parte de los Estados Americanos.
  - Se cuestionan las modalidades de disciplina y castigo utilizadas en las cárceles, principalmente privadas.
  - Otros estudios plantean que la minimización de los costos producía una merma en la calidad de la atención médica, lo que se producía también con la alimentación y la limpieza.
  - Por su parte, algunos estudios revelan las malas condiciones de vida que se han generado en algunos centros penitenciarios privados.

Fuente: Elaboración propia.

## El Modelo Chileno: Público-Privado

En el marco de un contexto internacional que pone énfasis en la privatización de las cárceles y de una crisis nacional evidente del sistema penitenciario, la solución diseñada fue el llamado proceso de “Modernización del Sistema Carcelario”. El mismo se inició durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2002) y su fecha de término es indefinida.

Este modelo implica un sistema mixto de administración penitenciaria público-privada, por lo cual se mantiene la normativa que establece que en el Estado radica la facultad indelegable de restringir los derechos de las personas, ejercida a través de los organismo público competente (Gendarmería de Chile). No obstante, la legislación permite la participación de capital privado en muchos aspectos de la operación de los nuevos establecimientos tales como:

- Construcción y financiamiento de la infraestructura.
- Mantenimiento de la infraestructura.

- Mantenimiento del equipamiento estándar.
- Mantenimiento de todo el equipamiento de seguridad.
- Servicios penitenciarios tales como:
  - Alimentación.
  - Salud.
  - Lavandería.
  - Reinserción Social (Educación, trabajo y capacitación laboral, atención psicológica, deporte y recreación, etc.).
  - Economato (venta de productos dentro de los penales).

Se inició, entonces, un programa de concesiones que consiste en la construcción de 10 nuevos establecimientos penitenciarios de reclusión con una capacidad total estimada en 16.000 plazas y con una inversión de 280 millones de dólares. Dicha infraestructura en un principio se construiría en etapas hasta el año 2005, sin embargo se han experimentado numerosos atrasos, por lo cual, hasta septiembre del 2005, ningún penal ha entrado en funcionamiento y el plazo de construcción se ha extendido de forma indeterminada.

	Modelo Público	Modelo Público-Privado
Administración	Gendarmería de Chile	Gendarmería de Chile
Vigilancia y seguridad	Gendarmería de Chile	Gendarmería de Chile proporciona la vigilancia y el concesionario la tecnología y sistemas de seguridad.
Gestión	Pública	Público-Privada
Financiamiento	Pública	Concesionario, con pago de subsidios por parte del Estado.
Reinserción social	Gendarmería de Chile	Concesionario
Mantenimiento de Infraestructura	Gendarmería	Concesionario
Equipamiento estándar y de seguridad	Gendarmería	Concesionario
Servicios básicos	Gendarmería	Concesionario

Fuentes: Gendarmería de Chile. Ministerio de Justicia, Gobierno de Chile, 2005.

En su diseño inicial se establecía que la inversión se debería desarrollar en cuatro etapas, las cuales fueron licitadas internacionalmente para lograr la mejor oferta privada. La primera considera la construcción de dos penales de alta y uno de mediana seguridad (Alto Hospicio,

Rancagua y la Serena respectivamente), la cual se adjudicó el concesionario B.A.S. (Besalco, Astaldi y Sodexho, alianza chileno-italiana-francesa) y se estima que se entregará con alrededor de 7 meses de atraso.

### Proceso de modernización del sistema carcelario chileno

Etapas	Inversión (millones US\$)	Nº de plazas	Plazo de entrega inicial	Situación actual de entrega
1	80	5.024	Mayo 2005	Octubre 2005
2	50	2.350	Julio 2005	2006
3	80	5.061	Marzo 2006	Indeterminada
4	70	3.900	Marzo 2006	Indeterminada
Total	280	16.335		

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Justicia, 2005.

En la segunda etapa, se contempla la construcción de penales de alta seguridad en Antofagasta y Concepción, los cuales han sido adjudicados a la misma concesionaria. El tercer grupo construirá dos penales de mediana seguridad (Valdivia, Puerto Montt) y uno de alta (Región Metropolitana). Finalmente, el último grupo construirá el penal de mediana seguridad de la V región y el penal de alta seguridad de la Región Metropolitana.

Lamentablemente, el atraso en la construcción de los penales así como el sostenido aumento de la población encarcelada establecen un panorama gris sobre los niveles de hacinamiento del sistema en su conjunto.

### DESAFÍOS

La inversión de capitales privados en la construcción y mantenimiento de las cárceles ha sido asumida como una solución a la mayoría de problemas de "habitabilidad". De esta manera, la modernización carcelaria hace mención a la creación de un nuevo modelo público-privado donde la administración y seguridad del recinto queda aún en manos de Gendarmería de Chile mientras que los programas de rehabilitación y construcción de

los recintos se trasladan a fuentes de financiamiento privadas.

Como se mostró previamente, la experiencia comparada señala que los resultados de la privatización de las cárceles no son muy auspiciosos en términos de incremento de la efectividad de los programas de rehabilitación, y generan un aumento sostenido de la inversión pública en este tipo de infraestructura. Adicionalmente, en los países en que se ha aplicado ha traído aparejado una serie de problemas de orden ético, político, normativo y jurídico (violaciones a los derechos humanos, explotación de mano de obra a bajo costo, endurecimiento de penas, entre otros).

Por ende, Chile se encuentra en una coyuntura crucial en la definición de una política penitenciaria, que enfrenta los siguientes desafíos:

- **Disminución de la tendencia a encarcelar**

El aumento sostenido de la población privada de libertad debe ser revisado. Para esto se vuelve necesario considerar la utilización de penas alternativas así como el desarrollo de mecanismos que consideren la justicia restaurativa.

- **Posibilidades reales de reinserción social**

El nuevo modelo debe definir con claridad los indicadores de evaluación de los programas desarrollados para la reinserción social de los reclusos. En otras palabras, el gobierno debe consolidar una capacidad técnica de fiscalización en esta materia, considerando primordialmente variables presentes en la realidad post penitenciaria de los reclusos.

- **Fiscalización del servicio**

Los continuos atrasos en la entrega de los penales, la falta de información, e incluso recientes noticias sobre una eventual quiebra financiera del concesionario, evidencian la necesidad de una mayor y más eficaz fiscalización del sistema.

- **Expectativas de la opinión pública**

La forma como el modelo ha sido presentado genera una expectativa pública sobre su impacto en la delincuencia. En este sentido se espera que el mismo repercuta en la baja de las tasas de denuncia; lo cual es poco probable. En este sentido es necesario rescatar

una visión integral y definir una política criminal que ponga énfasis tanto en la justicia como en la reinserción de aquellos que han pasado por el sistema penal.

- **Calidad de los otros centros penitenciarios**

Cabe destacar que este modelo se desarrollará sólo en 10 nuevos penales, pero en la actualidad existen otros 117, de los cuales más de 40 enfrentan condiciones altamente deficitarias. Por tanto, es necesario enfatizar la necesidad de asumir el sistema como un todo que requiere de una reestructuración global e inmediata.

En otras palabras, se deben revisar las políticas de aumento de la población carcelaria en Chile reconociendo que el ingreso al sistema carcelario implica, en la mayoría de casos, una relación con la vida delictual de largo plazo. Y paralelamente aceptar que la modernización carcelaria y su eminente privatización pueden traer consigo una tendencia creciente a la inversión en espacios carcelarios y no una solución a un problema tan complejo como la delincuencia.