

# Sistema Carcelario: Problemas, Desafíos y Rol de Privados

En un seminario reciente titulado “Cárceles Privadas: Experiencia Comparada y Desafíos para Chile” se reunieron autoridades y expertos, para analizar el escenario que enfrentaba el sistema carcelario en nuestro país, y discutir la necesidad de aumentar la participación del sector privado en este ámbito.

En esa oportunidad se realizó un diagnóstico crítico respecto del estado actual del sistema carcelario chileno. Si bien se han logrado avances – entre ellos integrar al sector privado vía concesiones - la realidad muestra una serie de falencias que se deben resolver en el corto y mediano plazo. Lo anterior, se potenció con un reportaje televisivo que tuvo alto impacto.

Y es que Gendarmería no está cumpliendo cabalmente con su misión institucional, en ninguna de sus dimensiones; esto es, “contribuir a una sociedad más segura, garantizando el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las penas privativas o restrictivas de libertad a quienes los tribunales determinen, proporcionando a los afectados un trato digno, acorde a su calidad de persona humana, y desarrollar programas de reinserción social que tiendan a disminuir probabilidades de reincidencia delictual”.

## Déficit Carcelario y Concesiones

Un problema central en el sector tiene que ver con la poca confianza entre la autoridad pública y el sector privado, en el marco del programa de las 10 nuevas cárceles concesionadas. Así, se han generado controversias en los procesos de licitación y en la ejecución de los contratos.

En este sentido, las condiciones de estabilidad de las reglas del juego para ambas partes son fundamentales.

Por ello, cabe esperar que las modificaciones a Ley de Concesiones (en primer trámite constitucional en el Senado) vayan en la dirección correcta.

Problemas sensibles en esta materia dicen relación con el esquema de resolución de controversias y el que en los contratos con privados el sector público no tiene representación única, y por tanto, las concesionarias deben negociar en forma paralela con Gendarmería, el Ministerio de Justicia y el de Obras Públicas, muchas veces contradiciéndose las peticiones de dichas instituciones.

Superados estos problemas cabe perseguir el cumplimiento efectivo del nuevo cronograma de las 10 cárceles concesionadas. (Cuadro N°1). Están en operaciones actualmente sólo 5, y en principio la totalidad de las

---

**En materia de rehabilitación, la iniciativa privada se ve desincentivada por la inexistencia de un marco legal que brinde seguridad y garantía a los privados que se instalan al interior de los recintos penales y a que la ley laboral por la que se rigen los internos trabajadores es poco flexible. En este sentido es fundamental generar un estatuto especial laboral para lo reclusos, que incentive su contratación por parte de las empresas privadas.**

---

**Cuadro N°1: Cronograma Cárceles Concesionadas**

GRUPO	INVERSION US\$ MILLONES	ESTABLECIMIENTO	CAPACIDAD INTERNOS	SUPERFICIE (m2)	CALIFICACION SEGURIDAD	ESTADO
1	80	Alto Hospicio	1679	43000	Alta	Operando enero 06
		La Serena	1656	45000	Media	Operando enero 07
		Rancagua	1689	45000	Alta	Operando diciembre 05
2	50	Concepción	1190	33000	Alta	Relicitación
		Antofagasta	1160	32000	Media	Relicitación
3	80	Santiago I	2568	40000	Alta	Operando enero 07
		Valdivia	1248	27000	Media	Operando agosto 07
		Puerto Montt	1245	32000	Media	Operando septiembre 07
4	70	Santiago II	2500	40000	Alta	Buscando Terrenos
		Talca (ex V interior)	1400	35000	Media	Buscando Terrenos
<b>TOTAL</b>	<b>280</b>		<b>16335</b>	<b>372000</b>		

nuevas cárceles debiera estar funcionando hacia fines de la actual administración. Sin embargo, el retraso en este proceso ha sido alto: el ex Presidente Ricardo Lagos había comprometido la entrada en vigencia de las 10 nuevas cárceles para marzo de 2006 y actualmente un buen escenario es contar con ellas hacia fines del 2009.

En este mismo plano, suelen olvidarse las cárceles públicas antiguas (algunas de las cuales datan del siglo XIX). Así, se debiera pensar en concesionar aquellos recintos que estén en buenas condiciones y evaluar la situación del resto de los penales, porque según los propios datos de Gendarmería existe un porcentaje importante de ellos en muy malas condiciones (5%, equivalente a 1.751 plazas) o regular (38%, equivalente a 12.399).

En el corto plazo, se deben reforzar las medidas y controles de seguridad que en forma permanente son violadas. También se han detectado prácticas abusivas contra los internos y corrupción<sup>1</sup>.

Pero los 10 nuevos centros penitenciarios son insuficientes y por eso debe estudiarse, junto con otras medidas, la construcción de nuevas cárceles.

**En el corto y mediano plazo, los desafíos del sector están centrados en resolver el déficit de plazas, mediante el cumplimiento de cronograma del programa 1 de concesiones, evaluar la situación de las cárceles antiguas, y replantearse fundamentalmente, previa evaluación más detallada, los programas de educación, capacitación y rehabilitación de los reclusos, los que han mostrado ser muy limitados en sus efectos.**

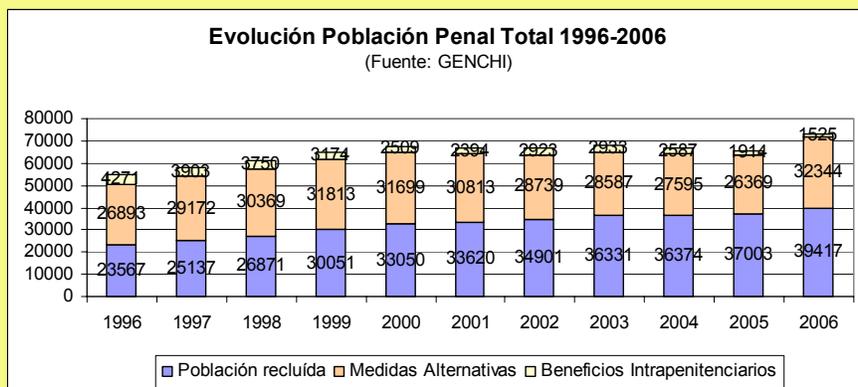
### **Población Penal en Alza**

En la última década, la población penal total, esto es, considerando reclusos, los sometidos al sistema alternativo de penas y quienes cuentan con beneficios intra-penitenciarios han aumentado en 34%, desde 51.617 en 1996 a 73.286 en 2006 (Gráfico N° 1). En cifras de mayo de 2007, la composición de esta población se distribuye de la siguiente manera: el sistema de penas alternativas (Ley N°18.216) llegó al 57% (reclusión nocturna, 6%;

libertad vigilada, 11%; remisión condicional de la pena, 40%) y los reclusos (cárcel) al 43%.

El mayor aumento ha sido experimentado por los reclusos (67,3%), los que pasaron de ser 23.567 en 1996 a 39.417 en 2006. Entre 2005 y 2006 el aumento fue de 6,5%. En 2006 la distribución de los reclusos fue: con-

**Gráfico N°1:**



denados, 27.615; procesados (imputados), 11.546, y detenidos, 255 (Gráfico N°1)

Más aún, desde el punto de vista internacional, la International Center for Prison Studies (Universidad de Londres) muestra que la tasa de reclusos cada 100.000 habitantes ubica a Chile en la posición N°45 en el mundo (con tasa 260), siendo superados entre otros por Estados Unidos (1 con 737), Rusia (3 con 624) y Singapur (23 con 350) y superando a países como Inglaterra (86 con 149), Canadá (123 con 107), Alemania (134 con 93), Japón (175 con 62) y la más alta en Sudamérica.<sup>2</sup>

Así, en el 2010, cuando sean operativas las cárceles del Grupo 4, las plazas totales del sistema serán 40.000, mientras que diversas estimaciones (incluido Gendarmería) proyectan una población penal de reclusos (condenados + procesados/imputados) de cerca de 50.000 en 2010, y 56.000 en 2012.

Dado lo anterior, Gendarmería está estudiando un plan de infraestructura 2007-2012 con 10.700 plazas por M\$ 222.239.000, sin embargo, no queda claro si será a través de un Programa de Concesiones 2 - esto es, en un esquema de asociación público-privado - o a través de un programa ejecutado directamente

por Gendarmería, en este último caso, un retroceso lamentable para el país.

En esta materia, se debe realizar un análisis costo-beneficio sobre cuantas cárceles más queremos construir, dado que han fracasado los programas de educación, capacitación, laboral y posterior reinserción, lo que a su vez se traduce en altas tasas de reincidencia. Hay que considerar que cada cárcel nueva (concesionada) ha tenido un costo cercano a

los US\$ 28 millones. Esto nos lleva a repensar el uso del recurso "cárcel" en dos direcciones. En primer lugar, asignándolo a quienes más lo requieren: los delincuentes peligrosos, los habituales o quienes cometen delitos graves.

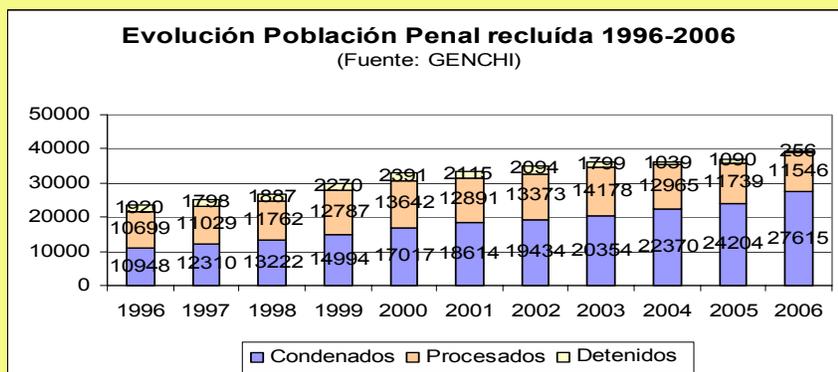
En segundo lugar, lo anterior no podrá ser una política exitosa - y que deje tranquila a la sociedad - ni tendrá ningún sustento político, si no se revisa el actual sistema alternativo de penas, el que ha reducido su participación relativa desde 71% en 1996 hasta 54% en 2006.

En la actualidad el sistema de ejecución de penas alternativas (reclusión nocturna, remisión condicional y libertad vigilada), no tiene una buena fiscalización ni está cumpliendo con sus objetivos ya que los delincuentes son capaces de burlar fácilmente el sistema. Por ello se debe fortalecer la institucionalidad de penas alternativas, ampliando su catálogo (por ejemplo, trabajos comunitarios).

Existe un anteproyecto de ley y ello debería ser incorporado por la Comisión Redactora del Nuevo Código Penal. Asimismo, se debe crear un servicio independiente de Gendarmería (tipo *Probation Service*), encargado

**La necesidad de infraestructura es fundamental para hacerse cargo del déficit de plazas del sistema. Las 10 nuevas cárceles son insuficientes para hacer frente a este, lo que importa estudiar, junto con otras medidas, la construcción de nuevas cárceles.**

Gráfico N° 2



de fiscalizar el cumplimiento de las medidas alternativas.

## Reincidencia y Rehabilitación

La reincidencia se estima en 50% y puede alcanzar un 60% en áreas altamente pobladas según lo ha estimado Gendarmería. Sin embargo, la falta de información dificulta que el sistema tenga un monitoreo, indicadores y estadísticas respecto de la situación de cada individuo que ingresa al sistema, y por tanto a que no se pueda hacer un seguimiento efectivo de evolución de tasas de reincidencia, efectividad de los programas de capacitación, educación, drogas; indicadores de reinserción, etc.

Por otro lado, las noticias en materia de rehabilitación son alarmantes. Menos de un 1% del presupuesto de Gendarmería está destinado a rehabilitación<sup>3</sup>. Por otro lado, un estudio de Paz Ciudadana (2004)<sup>4</sup>, da cuenta de los malos números en el área.

En materia de rehabilitación, la iniciativa privada se ve desincentivada por la inexistencia de un marco legal que brinde seguridad y garantía a los privados que se instalan al interior de los recintos penales y a que la ley laboral por la que se rigen los internos trabajadores es poco flexible. En este sentido es fundamental generar un **estatuto especial laboral para lo reclusos**, que incentive su contratación por parte de las empresas privadas. Ello

porque el eje de las políticas públicas de rehabilitación tiene que estar orientado a que el recluso una vez cumplida su condena, perciba que los beneficios asociados al trabajo formal son mayores a los de volver al mercado del crimen.

## Conclusiones

El sistema carcelario chileno está enfrentando actualmente diversos problemas. En el corto y mediano plazo, los desafíos del sector están centrados en resolver el déficit de plazas, mediante el cumplimiento de cronograma del programa 1 de concesiones, evaluar la situación de las cárceles antiguas, y replantearse fundamentalmente, previa evaluación más detallada, los programas de educación, capacitación y rehabilitación de los reclusos, los que han mostrado ser muy limitados en sus efectos. Asimismo, los desafíos en materia de información son relevantes. El rol que pueda jugar la empresa privada en la rehabilitación y post-reinserción de los reclusos es clave, lo que invita a ser más audaces en esta materia•

<sup>1</sup> Como lo muestran los Informes Anuales de Derechos Humanos, de la Facultad de Derecho de la UDP.

<sup>2</sup> Paula Hurtado, *Cárceles y política penitenciaria*, Fundación Paz Ciudadana, 2007.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Bernardita Williamson, "Políticas y programas de rehabilitación y reinserción de reclusos: experiencia comparada y propuestas para Chile", Fundación Paz Ciudadana-Minera Escondida, 2004. Hay cerca de 8.000 condenados que quedaron fuera del programa educacional. Con respecto a los programas de tratamiento de adicciones (alcohol y drogas), se señala que su cobertura es extremadamente baja (actualmente sólo 300 plazas). Esto aparece como un problema si se considera que un 57% de los condenados por robo con violencia declara haber cometido su delito bajo los efectos del alcohol o de alguna droga. Además, en la actualidad las cárceles no cuentan con programas de atención psicológica; y hay cerca de 21.000 reclusos que no tienen acceso a programas laborales. Además la mayoría de los trabajos realizados son del tipo artesanales autogestionados (49,9%) y sólo un 4,8% está vinculado a empresas privadas.