

## PROPUESTA DE PRIVATIZACIÓN DE LAS CARCELES EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

*Germán Small Arana*

*Director de la Revista de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM*

### **PROBLEMÁTICA PENITENCIARIA NACIONAL.**

El sistema penitenciario fue creado como sustituto humanitario de la pena capital, la deportación y diversos castigos corporales y surgió como una alternativa ante castigos más severos. Durante más de doscientos años este sistema ha sido virtualmente el centro de la política penal en todo el mundo.

Los objetivos que persigue la reclusión han ido cambiando con el correr del tiempo; desde la rehabilitación a través de la meditación sobre la inconveniencia de su acción hasta llegar a la rehabilitación por medio del trabajo y el estudio; se buscó a través del aprendizaje de un trabajo útil su posterior reintegración en la convivencia social de una manera digna, reduciéndose así los factores criminógenos que lo pudiesen llevar a la reincidencia.

El sistema penitenciario tiene dos objetivos en pugna; por un lado, la prisión constituye una forma de protección para la sociedad, por lo que se recluye a quienes no se ajustan

a la normatividad penal vigente: por otro lado, se ha pretendido que esa forma de retribución y castigo se constituya en un medio idóneo para la "readaptación y resocialización" del recluso, con miras a su incorporación a la comunidad convertido en una persona respetuosa de las leyes y de las instituciones: por lo tanto, la prisión se conceptualiza como mecanismo modelador del carácter y como institución dirigida a un fin benévolo. Sin embargo, no hay pruebas de que el sistema penitenciario haya reducido la delincuencia o la reincidencia, más bien las prisiones han constituido de por sí un preocupante factor criminógeno, en donde campea el hacinamiento, la masificación, la ociosidad, la corrupción y la violación cotidiana de los derechos humanos.

La situación carcelaria es una de las manifestaciones más graves de violencia en nuestro país y al mismo tiempo, objeto de olvido, la mayoría de los estudios sobre la violencia de los últimos años no considera a la cárcel como tema de estudio. Este olvido abarca también a la criminalidad, ya que si bien la seguridad ciudadana es motivo de preocupación, no existen estudios analíticos integrales sobre la criminalidad en el país.

Teniendo en cuenta que nuestra realidad social está plagada de delincuencia y aunada a una administración de justicia lenta, dan como resultado una situación carcelaria caracterizada principalmente por la antigüedad y mala calidad de las construcciones, los cuales se encuentran deteriorados por la falta de un control interno adecuado de los establecimientos penales,

Sin embargo, el Estado a pesar de conocer esta real situación no ha ejecutado acciones que contribuyan a humanizar las cárceles y dar condiciones mínimas de vida para las personas que albergan en dichos centros. Y por el contrario, ha mostrado un desinterés por esta población que al parecer pierde el derecho a la salud, a la dignidad de persona, a ser inocente mientras no se pruebe lo contrario y a vivir en condiciones de vida digna, entre otros.

Con este panorama, damos a conocer en base a los estudios realizados y a la estadística penitenciaria del INPE, una breve descripción de la situación penitenciaria actual.

Con relación a esta problemática debe precisarse que el marco referencial fundamental en que se sitúa el sistema carcelario en el Perú, está dado por tres factores concomitantes:

- \* Una población excesiva
- \* Falta de infraestructura adecuada
- \* Exiguo presupuesto destinado para esta área.

La tasa de incremento poblacional en el Perú durante la década del 80 al 90 fue de 4.4%, pero del 2000 al 2006 el incremento fue de 5.8%, y últimamente el incremento es del 9% hecho preocupante. En este contexto debemos indicar que la estadística de la población penitenciaria al mes de diciembre del 2007 es de 41,546 internos, es decir, que en el Perú por cada 100.000 habitantes hay 148 internos, de los cuales 38.666 son varones y 2.880 mujeres. Cabe referir además, que la tendencia de la población penal es creciente, en ese sentido se debe mencionar que el crecimiento de la población penitenciaria del año 2006 se incrementó hasta en un 9% respecto al año 2005, lo cual equivale a 2,825 internos más. En los últimos 13 años (desde 1994) esta población se ha visto incrementada en 104.6% (de 19.399 a 39.684 internos), ello constituye un grave problema ya que no se ha previsto las necesidades básicas como infraestructura, recursos humanos, recursos logísticos, presupuesto y servicios penitenciarios, lo cual constituye un obstáculo para realizar un eficiente tratamiento del interno.

En la población encarcelada, encontramos grupos homogéneos diferenciados de acuerdo a la situación jurídica, sexo, edad, estado civil y ocupación; observamos que la composición de la población penal está mayormente integrado por varones, mientras que de acuerdo al estado civil presentan características similares entre varones y mujeres siendo el índice más elevado el de soltero, donde de un total de 38.666 internos varones el 41% (15,730 internos) son solteros; y en el caso de mujeres, de un total de 2,880 internas el 50% (1,446); asimismo, se aprecia que el 90% (37,176 internos) de la población penal realizaban oficios antes de su ingreso al establecimiento penal, mientras que el 4% (1,801 internos) eran profesionales.

En cuanto a la situación jurídica de los internos, se encuentra que el 64 % tienen la condición de procesados y el 26% sentenciados; en cuanto a sentenciados por tiempo de pena impuesta, el mayor porcentaje de 4,716 corresponde a condenas de 5 a 10 años para varones, y 226 para mujeres; le sigue la condena de 10 - 15 para 2,458 para varones, y 152 para mujeres, debiendo resaltar también que existen 1561 sentenciados varones y 105 mujeres de 15 - 20 años, y con sentencias de 20 - 25 años encontramos 105 varones y 43 mujeres, en tanto que, con penas mayores de 25 años tenemos 717 varones y 37 mujeres; finalmente, con cadena perpetua, 37 varones y 5 mujeres. La referencia a la estadística de los sentenciados es importante por constituir una población penal permanente por un determinado periodo con los que se debe llevar a cabo acciones de tratamiento rehabilitar obligatorio como trabajo y educación, al que debe sumarse que en los delitos de mayor incidencia, como es el de T.I.D. en el tipo agravado artículo 297°, Lavado de Activos Ley 27765, Violación de menores, no admiten beneficios penitenciarios, por lo que la condena impuesta se cumplirá en su totalidad. También es de considerar para los efectos de permanencia en el centro penal lo atiente

a los delitos de Terrorismo, Extorsión, Secuestro, donde sólo pueden acceder a la liberación condicional al cumplir las  $\frac{3}{4}$  partes de la pena impuesta sin adición de redención de pena y en el caso de los delitos Contra la Administración Pública, que si bien es cierto no constituyen un porcentaje importante se debe indicar que la Ley 27770, modificatorio del Código de Ejecución Penal, DL. 654, en las modalidades de Peculado, ( con excepción del peculado culposo) Colusión, Corrupción de Funcionarios en todas sus modalidades y Asociación Ilícita para Delinquir, se establece la concesión de los beneficios de prelibertad como la semilibertad y liberación condicional al cumplir los extremos de  $\frac{2}{3}$  y  $\frac{3}{4}$  partes, previo pago del íntegro de la reparación civil y la multa, lo que determinará la permanencia de un gran sector de la población de sentenciados por este delito hasta el cumplimiento final de la pena impuesta; por la imposibilidad del pago de la reparación civil y la multa en su totalidad, lo que implica una población estanco permanente.

Es importante considerar al ocuparnos de la población penal, a la edad y grado de instrucción, en el Perú existe una población penal conformada, en su mayoría, por jóvenes donde 14,980 internos se encuentran en un rango de edad entre los 25 y 34 años, mientras que 9,635 internos tienen entre 18 y 24 años. Por otro lado, se observa que el 52% de la población penal cuenta con grado de instrucción secundaria, mientras que el 32% sólo con instrucción primaria; existiendo una población analfabeta de 1,271 internos, lo que representa el 3% de la población penal. Es de anotar que la población penal extranjera llega a 1,038 internos, de los cuales 139 son españoles, 138 colombianos, 79 holandeses, 71 bolivianos, 68 mexicanos y 54 sudafricanos; de lo que se puede indicar que por Continentes existen 517 de América, 395 de Europa, 74 de África, 51 de Asia y 1 de Oceanía.

SEXO	SITUACION JURIDICA	
	PROCESADOS	SENTENCIADOS
VARONES	25,475	13,191
MUJERES	2,093	787

SEXO	EDAD							
	18 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - +
VARON	2,709	6,926	7,922	7,058	4,745	3,582	2,537	3,187
MUJER	49	339	500	470	489	423	290	320
SEXO	ESTADO CIVIL							
	Conviv.	Casado	Viudo	Divorc.	Separado	Soltero		
VARON	14,443	6,409	799	570	715	15,730		
MUJER	776	340	140	57	121	1,446		

SEXO	OCUPACION		
	Profesionales	Técnicos	Oficios
VARONES	1.736	2.499	34.431
MUJERES	65	70	2.745

### PRESUPUESTO ASIGNADO PARA INFRAESTRUCTURA.

La asignación para infraestructura en el INPE del 2002 al 2006 representó sólo el 9% del presupuesto final, considerando que sólo el 25% de los establecimientos penitenciarios se encuentran en buen estado y que el 89% de ellos tienen los servicios de agua, desagüe y electricidad en mal estado. El presupuesto asignado por el Estado resulta exiguo frente a la alarmante precariedad de los establecimientos penitenciarios. Actualmente, se cuenta con una infraestructura penitenciaria conformada por un total de 85 establecimientos a nivel nacional, de los cuales 5 se encuentran desactivados, es decir, no cuentan con población penal; la capacidad de albergue es de 23.462 internos, situación que permite indicar que en la actualidad se tiene una superpoblación penal de 18,084 internos que representa el 77% de la población penitenciaria total.

En la construcción de los establecimientos penitenciarios de la presente década se ha priorizado el criterio de seguridad (celdas unipersonales y bipersonales de reducidos espacios), muestra de ello es la construcción del penal de Piedras Gordas en Ancón. La infraestructura penitenciaria, en la mayoría de los casos, se encuentra en regular o mal estado, lo que afecta las condiciones de detención de los internos, la realidad nos indica que la infraestructura penitenciaria en la actualidad es obsoleta, porque de los 80 establecimientos penales que vienen operando, 30 de ellos tienen una antigüedad mayor a 40 años, lo que representa el 37% de los penales a nivel nacional y 13 penales tienen una antigüedad entre 20 y 40 años. Los 43 penales que tienen una antigüedad en su infraestructura mayor a 20 años, albergan una población de 11,860 internos; esto nos presenta un panorama muy sombrío, pues mucha de esta infraestructura se está cayendo a pedazos, sobre todo aquellos centros penitenciarios que se encuentran en provincias, por el material con que se han construido, pues son de barro y adobe, y otros por el mismo transcurso del tiempo y la falta de un adecuado mantenimiento, razón por la que propio INPE ha reconocido que la situación de la infraestructura es caótica, siendo la característica principal de estos establecimientos penales es que son construcciones antiguas con paredes de adobe, techos de calamina, las ventanas son metálicas y las puertas de madera, presentando en la mayoría de los casos, instalaciones deterioradas en las que sólo pueden desarrollarse acciones custodiales mas no de tratamiento, debido fundamentalmente a los espacios reducidos que imposibilitan la implementación de talleres o áreas destinados a la educación y recreo, que son importantes para una estancia mínimamente adecuada del interno.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, el hacinamiento es mayor en los centros penitenciarios de la Región Nor Oriente de San Martín, contando con una tasa de superpoblación de 141.7% de la capacidad total de albergue en la referida región, centrándose fundamentalmente en el Establecimiento Penitenciario de Tarapoto, con un excedente de 351 internos, equivalente al 319 % de una capacidad de albergue para 110 internos; mientras que en la Región Altiplano de Puno no existe hacinamiento en la mayoría de sus establecimientos penales, toda vez que sólo dos recintos penales de esta región sufre de hacinamiento, el Establecimiento Penitenciario de Juliaca y de Lampa, con una tasa de superpoblación de 22.1% y 97.5%, respectivamente.

<b>CUADRO DE LA POBLACION PENAL A NIVEL NACIONAL (ENERO 2008)</b>				
<b>REGION NORTE</b>				
<b>Nº</b>	<b>ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO</b>	<b>CAPACIDAD</b>	<b>POBLACION</b>	<b>SUPERPOBLACION (%)</b>
1	E.P. de Tumbes	384	412	28 (7.3%)
2	E.P. de Piura	586	1,927	1,341 (288.9%)
3	E.P. de Sullana	50	93	43 (86%)
4	E.P. de Chiclayo	1,051	1,382	331 (31.4%)
5	E.P. de Trujillo	750	1,439	689 (91.8%)
6	E.P. Mujeres-Trujillo	160	82	NO HAY
7	E.P. de Pacasmayo	100	55	NO HAY
8	E.P. de Cajamarca	432	542	110 (25.4%)
9	E.P. de Proc. Jaén	50	191	141 (282%)
10	E.P. de San Ignacio	150	42	NO HAY
11	E.P. de Santa Cruz	80	32	NO HAY
12	E.P. de Ayabaca	80	17	NO HAY
13	E.P. de Huancabamba	70	41	NO HAY
14	E.P. de Sant. de Chuco	20	0	NO HAY
15	E.P. de Cajabamba	75	19	NO HAY
16	E.P. de Celendin	80	28	NO HAY
17	E.P. de Chota	65	68	3 (4.6%)
18	E.P. de Bambamarca	60	32	NO HAY
<b>TOTAL</b>		<b>4,243</b>	<b>6,402</b>	<b>2,159 (50.8%)</b>
<b>REGION LIMA</b>				
<b>Nº</b>	<b>ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO</b>	<b>CAPACIDAD</b>	<b>POBLACION</b>	<b>SUPERPOBLACION (%)</b>
19	E.P. Miguel Castro Castro	1,000	1,153	153 (15.3%)
20	E.P. Lurigancho	3,204	9,693	6,489 (202.5%)
21	E.P. de Lima	800	991	191 (23.8%)
22	E.P. Mujeres de Chorrillos	250	1,279	991 (396.4%)

23	E.P. Anexo de Mujeres Chorrillos	288	199	NO HAY
24	E.P. Callao	572	2,473	1,901 (332.3%)
25	E.P. de Ancón	1,000	437	NO HAY
26	E.P. de Huaral	568	1,381	813 (143.1%)
27	E.P. de Huacho	452	774	322 (71.2%)
28	E.P. de Huaraz	350	492	142 (40.5%)
29	E.P. de Chimbote	500	790	290 (58%)
30	E.P. de Yauyos	INACTIVO		
31	E.P. de Cañete	576	1,183	607 (105.3%)
32	E.P. de Chincha	INACTIVO		
33	E.P. de Ica	450	984	534 (118.6%)
34	E.P. de Barbadillo	INACTIVO		
<b>TOTAL</b>		<b>10,010</b>	<b>21,832</b>	<b>11,822 (118.1%)</b>
<b>REGION ORIENTE PUCALLPA</b>				
Nº	ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO	CAPACIDAD	POBLACION	SUPERPOBLACION (%)
35	E.P. de Huanuco	536	1,281	745 (138.9%)
36	E.P. de Pucallpa	456	1,057	601 (131.7%)
37	E.P. de Cerro de Pasco	180	118	NO HAY
38	E.P. de La Unión	100	38	NO HAY
<b>TOTAL</b>		<b>1,272</b>	<b>2,494</b>	<b>1,222 (96%)</b>
<b>REGION CENTRO HUANCAYO</b>				
Nº	ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO	CAPACIDAD	POBLACION	SUPERPOBLACION (%)
39	E.P. de Oxapampa	55	17	NO HAY
40	E.P. de Huancayo	680	900	220 (32.3%)
41	E.P. de Mujeres Concepción	60	46	NO HAY
42	E.P. de Chanchamayo	144	362	218 (151.3%)
43	E.P. de Satipo	25	96	71 (284%)
44	E.P. de Tarma	68	83	15 (22%)
45	E.P. de La Oroya	72	106	34 (47.2%)
46	E.P. de Huancavelica	48	157	52 (108.3%)
47	E.P. de Huanla	40	51	11 (27.5%)
48	E.P. de Ayacucho	650	1,206	556 (85.5)
49	E.P. La Mar	INACTIVO		
<b>TOTAL</b>		<b>1,842</b>	<b>3,024</b>	<b>1,182 (64.1%)</b>

REGION SUR ORIENTE CUSCO				
Nº	ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO	CAPACIDAD	POBLACION	SUPERPOBLACION (%)
50	E.P. de Abancay	90	149	59 (65.5%)
51	E.P. de Andahuaylas	70	167	97 (138.5%)
52	E.P. de Cotabambas	30	16	NO HAY
53	E.P. de Chincheros	20	5	NO HAY
54	E.P. de Cusco	1,200	1,123	NO HAY
55	E.P. de Mujeres de Cusco	60	40	NO HAY
56	E.P. de Sicuani	80	80	NO HAY
57	E.P. de Chumbivilcas	40	16	NO HAY
58	E.P. de Yauri	60	26	NO HAY
59	E.P. de Quillabamba	80	95	15 (18.75%)
60	E.P. de Paucartambo	40	19	NO HAY
61	E.P. Pto. Maldonado	80	432	352 (440%)
62	E.P. Urcos	50	21	NO HAY
<b>TOTAL</b>		<b>1,900</b>	<b>2,189</b>	<b>289 (15.2%)</b>
REGION SUR AREQUIPA				
Nº	ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO	CAPACIDAD	POBLACION	SUPERPOBLACION (%)
63	E.P. de Arequipa	600	951	351 (58.5%)
64	E.P. de Mujeres de Arequipa	67	110	43 (64.1%)
65	E.P. de Camana	100	152	52 (52%)
66	E.P. de Chivay	INACTIVO		
67	E.P. de Moquegua	45	131	86 (191.1%)
68	E.P. de Tacna	180	646	466 (258.8%)
69	E.P. de Mujeres Tacna	40	119	79 (197.5%)
<b>TOTAL</b>		<b>1,032</b>	<b>2,109</b>	<b>1,077 (104.3%)</b>
REGION NOR ORIENTE SAN MARTIN				
Nº	ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO	CAPACIDAD	POBLACION	SUPERPOBLACION (%)
70	E.P. Anexo de Iquitos	60	53	NO HAY
71	E.P. de Bagua Grande	60	208	148 (246.6%)
72	E.P. de Chachapoyas	288	415	127 (44.09%)
73	E.P. de Iquitos	300	769	469 (156.3%)
74	E.P. de Juanjuí	80	282	202 (252.5%)
75	E.P. de Moyabamba	180	415	235 (130.5%)
76	E.P. de Tarapoto	110	461	351 (319.09%)
77	E.P. de Yurimaguas	50	124	74 (148%)
<b>TOTAL</b>		<b>1,128</b>	<b>2,727</b>	<b>1,599 (141.7%)</b>



REGION ALTIPLANO PUNO				
Nº	ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO	CAPACIDAD	POBLACION	SUPERPOBLACION (%)
78	E.P. de Puno	352	298	NO HAY
79	E.P. de Juliaca	420	513	93 (22.1%)
80	E.P. de Challapalca	250	22	NO HAY
81	E.P. de Huancane	30	21	NO HAY
82	E.P. de Azangaro	30	0	NO HAY
83	E.P. de Macusani	40	11	NO HAY
84	E.P. de Lampa	40	79	39 (97.5%)
85	E.P. de Juli	INACTIVO		
TOTAL		1,162	950	NO HAY

Se debe tener presente, que Naciones Unidas en las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, considera los siguientes principios fundamentales:

- \* Los recintos penales deben ser comunidades bien organizadas, deben ser lugares donde no exista peligro para la vida, la salud y la integridad personal.
- \* Los recintos penales deben ser lugares donde no se muestre discriminación en el trato de los reclusos.
- \* Cuando se sentencia en prisión, esta pena es en sí extremadamente aflictiva. Las condiciones del recinto penal deben tratar de no aumentar esta actividad.
- \* Las reglas y el régimen penitenciario debieran facilitar la adaptación e integración a la vida normal de la comunidad.

**EL PRESUPUESTO.**- Es otro gran problema que agobia al sistema penitenciario nacional, la exigua asignación de recursos en el presupuesto del sector público se ha mantenido en el tiempo con tendencia decreciente en los últimos 10 años: si bien para el 2007 fue de S/.174'175,702 nuevos soles, para el presente año 2008 el presupuesto asignado al INPE es de S/. 241'469,875 nuevos soles, representando el 45% del presupuesto global del Ministerio de Justicia; de este monto, la asignación presupuestaria para infraestructura es de sólo el 9%. La deficiencia de la infraestructura y las dificultades para la rehabilitación del interno, tendientes a su resocialización y reinserción y la escasa disponibilidad económica para construir nuevos establecimientos penitenciarios, demuestra que la situación carcelaria en el Perú se encuentra en un estado crítico, teniendo en cuenta que el costo de interno para el Estado es, al día, de \$4.22 dólares o S/.13.86 nuevos soles, y al mes, \$ 125.62 dólares o S/.421.62 nuevos soles: sin embargo, no es un fenómeno aislado ya que nuestra realidad es similar a la del resto de países de América Latina, así lo determinan los estudios y conferencias realizadas sobre la Situación Carcelaria en la que se determina la urgencia de impulsar propuestas de

acción que permitan fortalecer un proceso de cambio en la realidad carcelaria, acorde con la dignidad humana de las personas privadas de su libertad; siendo la Privatización de los establecimientos penitenciarios una de las propuestas de mayor acogida por los países de la Región.

El Perú frente a los problemas que aquejan la situación carcelaria, fundamentalmente la infraestructura que no permite llevar a cabo acciones de rehabilitación conducentes a la reincorporación positiva del sentenciado y, siendo las cárceles un factor criminógeno de primer orden, el Estado Peruano pretende aliviar el problema y lograr el objetivo del campo penitenciario mediante acciones de Privatización que involucren la participación del sector privado en este campo.

Existen antecedentes sobre la privatización de las cárceles por más de 15 años, fundamentalmente en Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Australia y otros; y en América Latina, Costa Rica, Venezuela, Belice y recientemente, Chile, del que trataremos como referente por estar implementándose. La privatización de las cárceles, pasa por determinar si la misma va a ser total, como en el caso de Estados Unidos; o parcial como el modelo chileno.

#### **MODELO NORTEAMERICANO:**

Estados Unidos cuenta con una población penal de 2.2 millones de reclusos, de los cuales más de 120,000 internos se encuentran recluidos en penitenciarias privadas, concentrándose el mayor número de éstas en los estados de Texas, Florida y California.

Durante la mayor parte de la historia penitenciaria de Estados Unidos se ha esperado que los presos generen una ganancia para la institución; a lo largo del siglo XVIII, las prisiones se mantenían por una combinación de cobro de tarifas a los reclusos por su manutención y venta del trabajo de los mismos, cada recluso debía recibir un pago justo por su trabajo y debía pagar el costo de su alimentación, vestido y alojamiento; lo que condujo, paulatinamente, tanto a la adopción de métodos de producción intramuros como a la existencia de prisiones autofinanciadas.

En sus inicios, las prisiones de Estados Unidos que tomaban el camino de la privatización perseguían que el reo dejase una ganancia para la institución, frente al hecho que no lo hacía buscaron que pague por su manutención, vendiendo el trabajo de los reclusos a empresas privadas; Nueva York fue uno de los primeros en establecer programas de trabajo de reclusos, en vinculación con el sector privado, buscando un doble objetivo, el de rehabilitar y, en especial, de reducir costos de operación de las cárceles; hasta comienzos de la década de 1840 algunos estados como Ohio y Nueva York consiguie-

ron utilidades por sobre el nivel de mantención del sistema carcelario a costa de los reclusos, los que en su mayoría eran objeto de abusos y explotación. Se aprecia entonces, que la rehabilitación no fue el objetivo prioritario que busca la Ejecución Penal, razón por la cual el trabajo de los internos fue abolido en 1871 por la Corte Suprema, decretando que el trabajo de los reclusos ya no se destinaria a las empresas privadas, sino al Estado.

Sin embargo, debido al incremento de la delincuencia y la crisis del sistema carcelario, la referida tendencia reaparece; se evidenció que el Estado no necesariamente resolvía los problemas que se supone resolvería; lo que empujó a una revisión generalizada de las ideas antes predominantes en el tema carcelario, como lo es la privatización carcelaria. El primer impulso de contracción de lo estatal a favor de la intervención privada en lo carcelario se originó en los años 60, cuando la Oficina Federal de Prisiones (FBP) comenzó a contratar con operadores privados la gestión de centros de tratamiento comunitario para presos federales, implementando así una medida penitenciaria por la cual los reclusos, que estuvieran a pocos meses de cumplir la pena impuesta, eran instalados en recintos comunitarios de transición, de modo que pudieran encontrar empleo y lugar donde vivir, siendo posible la reincorporación gradual a la sociedad. Posteriormente, esta medida se extendió a las correccionales juveniles, la detención de inmigrantes ilegales en espera de juicio o expulsión; consiguiendo entrar primero a recintos de relativa baja seguridad, para finalmente, pasar a las cárceles y penitenciarías de mayor seguridad para reclusos bajo jurisdicción de gobiernos estatales y locales; ello se debió a la insuficiente capacidad de albergue en los centros señalados.

Desde 1973 en adelante, la población penal federal y estadual comenzó a crecer vertiginosamente, y en 1990 estaba en un 293% por sobre el nivel de 1972; la necesidad de celdas carcelarias y penitenciarías estaba creciendo a una tasa muy elevada, las autoridades públicas no podían construir las instalaciones necesarias con suficiente rapidez; por lo que los empresarios privados entraron a proveer la superficie construida que se requería. La Corrections Corporation of America (CCA), fue de las primeras en impulsar la privatización de los servicios públicos, alegando que las compañías privadas podían construir y administrar prisiones a un menor costo y con mayor eficiencia que el Estado.

El sistema penitenciario norteamericano, teniendo en cuenta los diferentes estados independientes, ha desarrollado diferentes formas de usar la participación privada en este sector, entre las siguientes opciones:

- 1.- La más simple es que el gobierno contrate con una empresa privada para que opere uno de sus establecimientos carcelarios existentes, procurando con ello mejorar la administración del recinto y reducir los costos asociados.

- 2.- Otra forma es recurrir al sector privado para que financie y construya un establecimiento penitenciario y luego, mediante un contrato de leasing, el gobierno asume la administración del establecimiento penal, una vez que haya vencido el plazo establecido en el contrato; evitando así el gobierno grandes desembolsos iniciales y pueden solventar los costos con el transcurso del tiempo y;
- 3.- Una tercera opción, que está tomando mayor importancia en la actualidad, es aquella en la que el sector privado financia, construye y administra el establecimiento mediante una concesión por un periodo de tiempo no menor a 20 o 25 años. Cabe anotar que, en todas las formas de privatización carcelaria descritas, Estados Unidos mantiene una privatización total, donde el sector privado administra el establecimiento penal en forma íntegra.

### **¿QUE IMPLICABA LA PRIVATIZACION EN ESTADOS UNIDOS?**

- 1.- Disminuir costos de operación y;
- 2.- Reducir el número de guardias que deben circular al interior del recinto.

Resta decir que las nuevas modalidades carcelarias han debido ajustarse al marco constitucional estadounidense, fundamentalmente en relación con la 8ª Enmienda, desde la perspectiva de que la gestión privada de cárceles no pueda transformarse en castigo cruel e inusual, volviendo a cometer excesos del pasado.

Según The Reason Foundation de los Angeles, fundación dedicada a estudiar en Estados Unidos y el mundo entero la Privatización de los Servicios Públicos, considera que las empresas privadas han mostrado mayor habilidad para encontrar fondos para diseñar y construir prisiones a un costo cercano a un 20% inferior a los costos generados por el sector público. El sector privado requiere de menos tiempo para diseñar y construir. Hay muchos trámites que no existen en el sector privado, procedimientos burocráticos, permitiendo reunir al mismo tiempo al que diseña y al que construye lo que incide en los costos iniciales de la prisión, sino también incide en los futuros costos de operación.

### **MODELO CHILENO:**

Frente a la deficiente infraestructura y dificultad para el tratamiento del interno, tendiente a la resocialización como objeto de Ejecución Penal y a la escasa disponibilidad de recursos económicos para construir cárceles, Chile caracterizado por el aumento constante de la población penal recluida, con niveles de hacinamiento importantes y una capacidad limitada de rehabilitación, ha buscado revertir el problema mediante un sistema público-privado, que le permita mejorar la calidad de vida del interno y hacer

mas efectivo los programas de reinserción, reconociendo que la solución a la problemática de la delincuencia que afecta a los países de América Latina no pasa por mejorar la calidad y cantidad de los establecimientos penales, sino que la solución radica en serias y sólidas políticas de prevención y control.

El sistema penitenciario chileno establece como en el caso peruano tres regímenes: cerrado, abierto y semiabierto, de los que el 53% están en el sistema cerrado y el 46.3% en el abierto, notándose en los últimos años la prevalencia de la privación de la libertad frente al incremento de la criminalidad como solución está el endurecimiento del sistema judicial que se manifiesta en el aumento de la pena para ciertos delitos y la eliminación de beneficios penitenciarios o acceso limitado a los mismos. Su población no es distinta a la del Perú donde mayormente encontramos gente joven de 18 a 35 años en un 93.8%.

### **RESPUESTA AL PROBLEMA CARCELARIO CHILE - PRIVATIZACION**

Chile para enfrentar el problema de la sobrepoblación y los efectos colaterales que conlleva a ésta, ha efectuado estudios mediante los cuales se ha determinado introducir al sector privado al sistema carcelario.

La privatización y concesión a nivel internacional lleva más de una década de desarrollo que permite el funcionamiento de penales operados por empresas privadas como en Estados Unidos, Inglaterra, Escocia, Australia, Sudáfrica, Canadá, Nueva Zelanda y Puerto Rico.

### **EL OBJETIVO DE LA PRIVATIZACION EN CHILE.**

- \* Es reducir los costos
- \* Aumentar la rehabilitación,
- \* Disminuir la reincidencia,
- \* Eliminar el hacinamiento y
- \* Mejorar las condiciones de vida de los internos

Frente a estos objetivos, Chile se propuso una alternativa donde el Estado mantiene diversas funciones, el modelo fue llamado "Modernización del Sistema Carcelario", que se inicio en el año 2002 y que consiste en que "el Estado entrega a un particular el derecho a desarrollar y explotar un bien de uso público o servicio a cambio de su explotación temporal", que involucra 10 cárceles de mediana y alta seguridad, con una inversión de 280 millones de dólares que permitiría la atención de 16.000 nuevas plazas.

En el nuevo sistema (privado) diseñado por Chile a diferencia del Americano, establece que la administración y vigilancia de los nuevos centros penitenciarios se mantienen en manos de la Gendarmería, mientras que la responsabilidad de las empresas privadas que se adjudiquen la privatización, comprende el diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y prestación de otros servicios penitenciarios tales como: Alimentación, Aseo, Consumos básicos, Lavandería, Salud, Educación, Trabajo y Reinserción social. Funciones a cumplirse por un plazo mínimo de 20 años a partir de la inauguración de cada establecimiento penitenciario.

Los beneficios que pretende lograr la privatización chilena, debería tener dos consecuencias directas:

- a) Beneficio económico de modelo
- b) Diseño de programas de rehabilitación y reinserción

Con relación al primer punto, en la creación de estas 10 cárceles el país no invierte a corto plazo en la construcción de las mismas, comenzando recién a pagarle después de 10 años a las empresas privadas, lo que implicaría que los costos se reducirían en un 20% de la construcción y de un 10 a 15% en las operaciones de los recintos.

Se debe enfatizar y tener en cuenta que el programa otorga garantías a los inversores, asegurando la ocupación de un 90% de las plazas, de no cumplir con este margen el Estado se compromete a cubrirlo financieramente; por lo tanto, la ganancia de las empresas está en que, semestralmente, recibirán de parte del Estado un subsidio por cada recluso que albergue en sus establecimientos, al que deben agregarse que las empresas privadas inversoras al llevar a cabo proyectos de capacitación laboral obtendrán ganancias adicionales al contar con mano de obra a un costo menor que en el mercado por el mismo servicio. Indicando que las políticas de rehabilitación están destinadas sólo a la población condenada.

Es de mencionar que la primera empresa que se adjudicó la construcción de los tres primeros penales en Chile fue la Alianza Chileno-Italo-Francesa denominada BAS (Besalco, Astaldi y Sodexho).

Chile con la privatización estaría pagando en el sistema público diariamente \$11 dólares, y en el sistema de concesiones, \$35 dólares por interno, por lo que si bien la privatización tenía como objetivo el ahorro, en el sector público alcanza a 11 dólares diarios y en el modelo público-privado es mayor. La privatización sólo alcanza a 10 penales. Chile cuenta con 47 penales manejados por el sector público.

La privatización se encuentra en su fase de desarrollo en este país como en otros de América Latina, Costa Rica, Belice, México y Brasil.

## LA REALIDAD DE LA PRIVATIZACION

Como se ha venido refiriendo, la Privatización Penitenciaria surge frente a la crisis del sistema carcelario, como un atenuante para solucionar los problemas presupuestarios que plantea el sistema; así como para mejorar la calidad de vida del recluso.

Estados Unidos abrió paso a la participación privada debido al vertiginoso aumento de la población penitenciaria; el objetivo rehabilitador ha cedido frente a la privatización carcelaria, la cual actualmente, tiene su motivo principal en la consideración de costos del sistema penitenciario. El sector privado interviene en el sistema penitenciario a través de la implementación de talleres de capacitación y el desarrollo de microempresas. Los beneficios que aportan la intervención privada en el sistema penitenciario se transluce a través de la construcción de establecimientos penales en poco tiempo debido a la ausencia de trámites burocráticos que facilitan la aprobación de los mismos, que sí existen en el sector público.

Dejando de lado las cuestiones de orden ético, conviene centrarse en un aspecto puramente pragmático del asunto: los presos son una carga para el Estado. Estando en una época que se caracteriza por la crítica del Estado benefactor y la privatización de los servicios que éste conlleva, el cuidado de los criminales puede ser visto como uno de las tantas cargas que debiera quedar en manos de la empresa privada, a través de los llamados "remedios corporativos". Remedios que combinan lo punitivo con lo productivo, el espíritu de empresa con lo correctivo.

El negocio de los complejos industriales penitenciarios ha experimentado un auge sin precedentes, debido a la expansión de las privatizaciones, la ideología que pretende dismantlar el Estado y el "descubrimiento" de una nueva fuerza de trabajo -los presos-, que recibe salarios ínfimos. No en balde el negocio incluye la participación de las empresas más importantes de arquitectura y construcción, las compañías telefónicas, la banca inversora de Wall Street y empresas que venden desde cámaras de seguridad hasta celdas de diversos colores.

Las condiciones de trabajo dentro de las prisiones están claramente marcadas. Ciertas empresas han visto con complacencia el surgimiento de esta fuerza de trabajo que en 1994 produjo bienes por un valor de 1.31 billones de dólares. Los prisioneros fabrican ropa, repuestos para automóviles, zapatos, pelotas de golf, además de servir como operadores telefónicos. Los salarios varían notablemente entre las prisiones privadas y públicas, en las últimas, los prisioneros ganan el salario mínimo, aunque sólo reciben 20 centavos de dólar, debido a los descuentos por el pago de habitación y comida; mientras que en las prisiones privadas, los salarios son aún menores, situándose alrededor de 17 centavos de dólar por hora.

Con respecto a los costos de las prisiones privadas, el General Accounting Office, señala que los estudios realizados sobre el tema no ofrecen una evidencia sustancial de que se hayan hecho ahorros. Por ejemplo, la administración de una cárcel privada en Tennessee cuesta 1% menos que la administración de una cárcel del Estado, con lo que se refuta la razón principal de la participación del sector privado en el sistema penitenciario, el cual afirma que la privatización de las cárceles ahorra dinero al Estado.

## **CONCLUSIONES.**

- \* Como se ha indicado, los problemas que aquejan al sistema penitenciario son los mismos en todos los países, donde el hacinamiento es producto del poco número de establecimientos penitenciarios, los que a su vez se encuentran en mal estado, ocasionado por el escaso presupuesto asignado a la infraestructura de los penales.
- \* Frente al problema de infraestructura penitenciaria y crecimiento poblacional, se busca solucionar el problema latente a través de la Privatización de las Cárceles del Sistema Penitenciario; permitiendo el ingreso del sector privado en el sistema penitenciario, reduciendo costos al erario nacional, a través de la construcción de establecimientos penales y la administración de los mismos por operadores privados.
- \* La medida privatizadora debe estar dirigida a mejorar la calidad de vida del interno y no convertirlo en un objeto de explotación y abusos, como se observa de la experiencia norteamericana.
- \* La privatización tiene como componente la flexibilidad, donde el gobierno cuenta con la posibilidad de ampliar el contrato si las condiciones así lo requieran o cambiar el contrato si bajan el índice de criminalidad y hay menos presos, pudiendo reducir el número de prisiones contratados originariamente.
- \* Es necesario considerar la hoja de vida empresarial de los postores, donde es importante la experiencia de gestión exitosa que evite el abandono del control de las prisiones o que la empresa se declare en quiebra, por lo que su selección debe ser prolija y cuidadosa.
- \* En cuanto al personal, el requerimiento puede reducirse en un 10 a 20 % en prisiones diseñadas y construidas en forma privada en comparación con el sector público.
- \* En el sector privado el personal acude con mayor regularidad que en las públicas, aun cuando las diferencias salariales no son significativas; sin embargo, los beneficios adicionales es menor en el sector privado.



- \* Reconociendo la importancia que tiene el personal para el funcionamiento de un centro penitenciario, es imprescindible que el Centro Nacional de Estudios Criminológico Penitenciario (CENEP) del INPE, forme a los agentes penitenciarios con el nivel académico superior, donde la remuneración esté al nivel de la delicada función y responsabilidad. En Estados Unidos la Academia de Policía Estatal, es quien califica y prepara a los agentes, otorgándoles el certificado que los acredite como "Oficiales Pacificadores" al igual que los guardias en las cárceles públicas; como ocurre también en Chile con la Gendarmería.

## **RECOMENDACIONES.**

- \* Frente al problema penitenciario nacional y como un mecanismo de aliviarla, sería conveniente optar por la privatización de los penales de mediana y máxima seguridad, considerando que los de mínima no tienen problemas de comportamiento y conducción, aun cuando a la postre pudiera alcanzar los tres niveles. La modalidad sería completa y por un periodo de 20 años.
- \* La privatización implica compromiso del gobierno frente a los inversores privados, para cumplir con los acuerdos y donde las cláusulas se estipulen con meridiana claridad, respecto de los objetivos y derechos de la persona encarcelada y el compromiso de la empresa, de contratar un seguro por un monto elevado que permita al estado cubrir casos de demandas particulares.
- \* El Instituto Nacional Penitenciario, deberá tener un órgano de clasificación multidisciplinario calificado que permita una distribución técnica de internos a los establecimientos privados y este organismo como ente rector del sistema penitenciario nacional, deberá establecer los mecanismos de control y cumplimiento de las normas del Código de Ejecución Penal, independiente a las funciones que le corresponde al Ministerio Público y poder Judicial.
- \* El Instituto Nacional Penitenciario deberá establecer los estándares de servicios mínimos en cuanto a alimentación, alojamiento, espacios, etc.; sobre los cuales los postores presentarán sus propuestas.
- \* Debe adecuarse el marco legal necesario que al Instituto Nacional Penitenciario delegar en las empresas privadas la construcción y operación de establecimientos penales.